

# ESCALA DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS NO BRASIL

Série Políticas Sociais e de Alimentação

# 3





**Centro de Excelência  
contra a Fome**

## SÉRIE POLÍTICAS SOCIAIS E DE ALIMENTAÇÃO

CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME

### **Diretor e Representante**

Daniel Silva Balaban

### **Vice-Diretora**

Cynthia Jones

### **Coordenador do Projeto e Editor da Série**

Gabriel Specht

### **Oficial de Comunicação**

Isadora Ferreira

## ESCALA DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS NO BRASIL

### EQUIPE TÉCNICA

#### **Autores**

Rovane Battaglin Schwengber

Pesquisadora Associada do IPC-IG

Eduardo Pontual Ribeiro

Professor da UFRJ e Consultor do IPC-IG

Fábio Veras Soares

Coordenador de Pesquisa do IPC-IG

Rodrigo Octávio Orair

Pesquisador do IPEA

#### **Coordenadora Editorial**

Melina Bandeira

Coordenadora-adjunta

#### **Edição**

Gabriel Specht

Manuela Rodrigues Fantinato

Bruno Correia

#### **Projeto Gráfico e Diagramação**

Maria João Pessoa Macedo

Danielle Costa

#### **Revisão**

Bruno Correia

#### **Tradução**

Paulo André Vieira

#### **Fotos**

Gustavo Stephan

Centro de Excelência contra a Fome do PMA

Embrapa

Shutterstock

Alf Ribeiro

Hero Images Inc./Corbis/Latinstock

#### **Impressão**

Athalaia Gráfica e Editora

#### **Tiragem**

300 unidades

## COMITÊ DIRETIVO

*Este estudo contou com o apoio de um grupo de especialistas na área de compras institucionais de alimentos e de segurança alimentar, com o objetivo de guiar e acompanhar o desenvolvimento do estudo e garantir a qualidade técnica e analítica*

Maximo Torero

Diretor da Divisão de Mercados, Comércio e Instituições, IFPRI, Washington

Ivan Cossio Cortez

Gestor de Programa de País, Divisão da América Latina e Caribe, IFAD, Roma

Clare Mbizule

Conselheira de Aprendizagem e Compartilhamento, Purchase for Progress (P4P), PMA, Roma

Gustavo Lund Viegas

Analista Engenheiro Agrônomo, Gerente, Superintendência de Suporte da Agricultura Familiar, Diretoria de Política Agrícola e Informações, Cobab, Brasília

Marco Antonio Rodriguez Pinto

Técnico de Planejamento, Superintendência de Suporte da Agricultura Familiar, Diretoria de Política Agrícola e Informações, Cobab, Brasília

Denise Reif Kroeff

Diretora, Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar, Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Janaína Kern da Rosa

Diretora Substituta, Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar, Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Hetel Leepkahn dos Santos

Coordenadora Geral de Aquisição e Distribuição de Alimentos, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – MDS

*Este relatório baseia-se em pesquisa financiada pela Fundação Bill & Melinda Gates. Os achados e conclusões nele contidos são de responsabilidade de seus autores e não necessariamente refletem as posições ou políticas dos financiadores.*

## AGRADECIMENTOS

*Este estudo não teria sido possível sem o apoio de Andrea Polo Galante, nutricionista da FAO, e de Maria Sinedes Neres dos Santos, nutricionista do FNDE. Agradecemos ainda à Fundação Bill & Melinda Gates, à equipe do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, especialmente à equipe de Comunicação, Administrativa e de Programa pelo apoio técnico e administrativo que muito contribuíram para a execução deste projeto de pesquisa. Agradecimento especial vai à equipe de autores do International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), pelo esforço empreendido para a realização deste estudo.*

# ESCALA DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS NO BRASIL

Série Políticas Sociais e de Alimentação

# 3



**Centro de Excelência  
contra a Fome**



# Sumário

- 06 Apresentação**
- 08 Resumo Executivo**
- 13 Introdução**
  - 13 Por que o Brasil utiliza a compra institucional?**
- 17 Agricultores Familiares no Brasil**
- 23 Compra Institucional de Alimentos de Agricultores Familiares**
- 24 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**
- 33 Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae**
- 41 Compra de Alimentos do Governo: Medindo as Compras Diretas e Indiretas**
- 53 Observações Finais**
- 56 Referências**
- 62 Lista de Siglas**
- 63 Anexo**

# Apresentação

No Brasil, a agricultura familiar representa 84,4% dos estabelecimentos rurais e é responsável por 74% dos empregos rurais e por 33,2% do PIB agrícola. Para reconhecer, valorizar e estimular a atividade agrícola em escala familiar, o país investe nas compras públicas de alimentos da agricultura familiar destinados a reduzir a insegurança alimentar e nutricional no país.

Este estudo analisa o processo de compras institucionais no país e apresenta uma estimativa da escala total de compras de produtos agrícolas por parte dos governos. Nesse contexto, descreve os dois mais importantes programas públicos que compram alimentos da agricultura familiar, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Na segunda parte, o estudo estima, com base em informações das Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, toda a demanda governamental por alimentos, por meio da mensuração das aquisições diretas e indiretas de agricultores e da indústria alimentícia. Em seguida, o estudo analisa como as políticas de compras institucionais podem ser aprimoradas de modo a possibilitar que agricultores familiares adicionem valor a seus produtos e tenham acesso ao mercado institucional como fornecedores.

O Pnae e o PAA combinados representam a maior demanda estruturada para a agricultura familiar no Brasil. A expressão “demanda estruturada” refere-se aos esforços de conectar demandas grandes e previsíveis de alimentos aos agricultores familiares, o que no Brasil ocorre principalmente por meio das compras públicas.

Ao fazer essa ligação, o governo garante aos agricultores familiares condições para investir e aprimorar sua produção e ampliar sua renda. O efeito de redução da pobreza é potencializado pelo fato de que os alimentos comprados por esses programas se destinam a populações vulneráveis à insegurança alimentar, como crianças, adolescentes e pessoas atendidas pela rede pública de ensino e por entidades socioassistenciais.

Esses programas, assim como diversas outras iniciativas bem-sucedidas, têm chamado a atenção de vários países interessados em conhecer como o Brasil está superando a fome e a pobreza extrema. A experiência do Brasil tem servido de inspiração para outros países em desenvolvimento empenhados em desenvolver suas próprias políticas e programas. No entanto, os estudos e análises sobre a experiência brasileira são ainda escassos.



Por esta razão, o Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos estabeleceu uma parceria com a Fundação Bill & Melinda Gates para conduzir estudos sobre a experiência brasileira de compras institucionais de alimentos, com foco nos programas governamentais que compram alimentos da agricultura familiar. Os resultados da pesquisa serão disseminados para governos e demais atores interessados em desenvolver estratégias similares.

O produto da pesquisa é uma série de cinco estudos que abordam os diferentes aspectos das compras institucionais no Brasil. O primeiro volume traz uma análise do histórico das compras institucionais de alimentos, com foco nos fatores que levaram ao atual cenário em que o país privilegia a compra de agricultores familiares. O segundo analisa o funcionamento das modalidades de compras institucionais da agricultura familiar. E este terceiro estudo apresenta a escala das compras institucionais de alimentos.

Dois outros estudos completam a série. O quarto estudo abordará em detalhes os custos das compras institucionais do Programa Nacional de Alimentação Escolar. O quinto estudo trará uma análise de custo-benefício e do modelo de investimento do Pnae, com a mensuração dos benefícios sobre a nutrição, a

saúde e a educação dos estudantes atendidos por um programa de alimentação escolar que adquire parte de seus alimentos da agricultura familiar.

As informações disseminadas por essa pesquisa ajudam a esclarecer o contexto, o funcionamento e os potenciais benefícios da criação de programas e políticas sociais vinculados à compra institucional de produtos da agricultura familiar. Apresentam os fatores que podem influenciar a execução de tais programas e a escala que eles podem atingir. Além disso, os estudos elucidam os impactos das compras institucionais da agricultura familiar sobre a segurança alimentar e nutricional.

Esta série de estudos é uma contribuição significativa para os esforços de cooperação sul-sul, por servir de subsídio aos diálogos entre países interessados em aprimorar ou criar programas e políticas de superação da fome e da pobreza.



DANIEL BALABAN

Diretor do Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos

# Resumo Executivo

Como parte da estratégia Fome Zero, em 2003 o governo começou a comprar alimentos de agricultores familiares. A partir de então, aumentaram os investimentos e esforços para facilitar o acesso desses agricultores ao mercado institucional, visando aumentar a segurança alimentar e nutricional, melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares e erradicar a fome. Este estudo tem a intenção de fazer uma avaliação e compreender melhor a dimensão da compra institucional de alimentos no Brasil, ao fornecer uma estimativa do montante de alimentos comprados pelo governo. Assim como os outros estudos desta série, ele foca no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Os dois programas combinados representam a maior demanda estável e previsível para agricultores familiares do Brasil.

Ambos os programas continuam a evoluir com a criação de novas modalidades de compra e leis. Em 2009, o Pnae foi redesenhado para incorporar o fornecimento de alimentos por parte dos agricultores familiares. Foi aprovada lei que destina 30% dos recursos federais do Pnae à compra de alimentos de agricultores familiares.

O PAA foi ampliado para permitir que os governos estaduais e municipais e outras instituições utilizassem os mesmos processos simplificados de compra para adquirirem alimentos de agricultores familiares para seus próprios programas e mercados institucionais. O estudo também estima a demanda total do governo por alimentos, medindo a aquisição direta e indireta de alimentos de agricultores e da indústria alimentícia. De maneira conjunta, as duas sessões representam o mercado real e potencial para os agricultores familiares.

## Resultados

Grande parte das pessoas que moram em áreas rurais depende da agricultura para sobreviver. Investir na produção de pequena escala é uma maneira sustentável de revitalizar a produção agrícola baseada em sistemas locais e diversificados. O crescimento agrícola inclusivo tem o potencial de reduzir a pobreza rural, diminuir os efeitos da volatilidade dos preços de alimentos no mercado internacional e impulsionar a economia doméstica. Uma parte central da experiência do Brasil na promoção do crescimento agrícola inclusivo tem sido a compra institucional pública com foco em agricultores familiares. A agricultura de pequena escala é a principal fonte de renda para a maioria das pessoas

que vivem nas áreas rurais do Brasil.

### A Compra da Agricultura Familiar

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) são os dois programas mais importantes de compra institucional de alimentos de agricultores familiares no Brasil. Eles são a ponte entre a produção dos agricultores familiares e uma demanda previsível – como escolas, instituições de assistência social e hospitais. Ao fornecer aos agricultores possíveis compradores, esses programas ajudam a estabilizar os preços, reduzir perdas agrícolas e aumentar a qualidade da produção. O efeito desses programas

é a redução da pobreza e o aumento da renda. A Fundação Bill & Melinda Gates criou a expressão “demanda estruturada”. No caso do Brasil, esse termo se aplica à compra governamental regular de produtos de agricultores familiares com o objetivo de apoiar sua produção. Desde 2009, pelo menos 30% das transferências federais para alimentação escolar do Pnae devem ser destinados à compra de alimentos de agricultores familiares. Com o orçamento anual de R\$ 3,5 bilhões (aproximadamente US\$ 1 bilhão), pelo menos R\$ 1 bilhão devem ser gastos nas compras de alimentos de agricultores familiares para escolas. O teto de venda para cada agricultor é de R\$ 20.000 por ano, o que permite que agricultores tenham no mercado de alimentos para

escolas uma alternativa a suas opções tradicionais de mercado, mas impede que esse mercado fique concentrado nas mãos de poucos produtores.

O PAA foi criado em 2003 para ajudar a fortalecer o pilar da agricultura familiar da estratégia Fome Zero. Desde o início, o principal objetivo do programa foi apoiar a produção dos agricultores familiares e seu acesso ao mercado por meio de procedimentos simplificados de compra pública, bem como distribuir alimentos na quantidade, qualidade e regularidade exigidas para a população em situação de insegurança alimentar. O PAA também exerce um papel na regulação dos preços e na garantia de um preço mínimo.

Os recursos alocados desde o início do programa têm aumentado continuamente, bem como o número de agricultores familiares beneficiados.

O PAA possui seis modalidades diferentes de compra, para permitir que o maior número de famílias se beneficiem do programa, apresentando-o como uma alternativa de mercado rentável. O orçamento alocado para o programa tem aumentado continuamente desde a sua criação em 2003, alcançando em 2012 cerca de R\$ 850 milhões investidos em compras de agricultores familiares, beneficiando mais de 180 mil famílias rurais. O teto de venda anual para cada agricultor dentro de cada modalidade varia entre

R\$ 8.000 e R\$ 20.000 por agricultor, sendo que os agricultores podem acessar mais de uma modalidade concomitantemente.

## Compra governamental total de alimentos

Além das compras diretas dos agricultores, o setor governamental compra produtos agrícolas semi-processados e processados da indústria alimentícia. Por meio da análise de dados das Contas Nacionais, uma estimativa das compras do governo da indústria alimentícia que potencialmente atingem o setor agrícola foi realizada. Somando-se as compras diretas e indiretas, as compras governamentais nos níveis federal, estadual e municipal de todos os produtores agrícolas domésticos foram de R\$ 4,1 bilhões em 2009, enquanto a produção agrícola

total no Brasil foi de R\$ 301,1 bilhões – correspondendo portanto a 1,37% da produção total.

O percentual da produção agrícola doméstica total que corresponde à demanda direta e indireta do governo brasileiro é bastante insignificante quando comparado ao tamanho do mercado agrícola do Brasil. O percentual aumentou de 1,18% em 2003 e 1,15% em 2004 para 1,33% em 2005 e desde então tem flutuado em torno de 1,3%. Por outro lado, os R\$ 4,1 bilhões comprados pelo governo em 2009 são significativamente maiores do que os mercados institucionais fornecidos pelo PAA e pelo Pnae para os agricultores familiares.

Existe, portanto, uma margem para aumentar a participação de mercado dos agricultores familiares na compra pública de alimentos. Visto que a maior parte das compras de alimento do governo está direcionada a alimentos processados, caso os agricultores familiares sejam capazes de agregar valor aos seus produtos – possivelmente através de algum tipo de processamento básico de alimentos – o governo poderia ampliar ainda mais o acesso de agricultores familiares ao mercado institucional de alimentos.



# Introdução

## Por que o Brasil utiliza a compra institucional?

A maioria das pessoas que moram em áreas rurais depende da agricultura para sua subsistência. O investimento em agricultores familiares pode ser uma maneira sustentável de revitalizar a produção agrícola com base em sistemas de produção de alimentos locais e diversificados. O crescimento agrícola inclusivo tem o potencial de reduzir a pobreza rural, atenuar os efeitos dos preços instáveis dos alimentos no mundo e impulsionar a economia doméstica (IPC, 2013).

Um componente central da experiência do Brasil na promoção do crescimento agrícola inclusivo tem sido a compra pública institucional com foco na agricultura familiar. A agricultura de pequena escala é a principal fonte de renda para a maioria das pessoas que vivem nas áreas rurais do Brasil. O investimento na agricultura familiar apresenta três vantagens:

- Redução da pobreza rural
- Fortalecimento da economia local
- Aumento da segurança alimentar e nutricional



Em 2003, o governo brasileiro lançou o programa Fome Zero, apresentando a compra pública institucional como uma ferramenta para fornecer um referencial estável de mercado

e preços para a agricultura familiar. Ao fornecer o acesso ao mercado para esses produtores, o programa incentivou a geração de empregos e estimulou a reforma agrária (da Silva et al, 2011; da Silva et al, 2002: 145).

A agricultura familiar no Brasil representa atualmente 84,4% dos estabelecimentos rurais, fornece 74% do total de empregos rurais e é responsável por 33,2% do PIB agrícola (Bacha et al 2014). Apesar de sua importância, os agricultores familiares receberam apenas 13,7% do crédito agrícola em 2013/2014.

A Fundação Bill & Melinda Gates criou a expressão “demanda estruturada”; para o Brasil, esse termo se aplica à compra regular do governo de produtos agrícolas de agricultores familiares com o objetivo de apoiar sua produção (IPC, 2013). O objetivo desta publicação é avaliar e calcular a escala da compra pública de alimentos no Brasil, utilizando os dados mais recentes disponíveis. O foco recairá nos dois principais programas do governo que conectam a produção (a produção dos agricultores familiares) e a demanda previsível (escolas e instituições de assistência social): o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de





Alimentação Escolar (Pnae). Ao fornecer aos agricultores previsibilidade de compra, esses programas ajudam a estabilizar os preços, reduzir perdas e aumentar a qualidade da produção. O resultado é a redução da pobreza e o aumento da renda.

Esta publicação apresenta quatro seções, além desta introdução. A primeira seção descreve de maneira resumida as principais características da agricultura e dos agricultores familiares no Brasil, documentando sua participação na produção agrícola total. A segunda seção descreve a natureza da compra institucional de alimentos dos agricultores

familiares por meio dos programas PAA e Pnae. A concepção do PAA e as recentes reformas do Pnae estabeleceram uma cota de compras para ser utilizada exclusivamente nas compras de agricultores familiares. Na terceira seção, é calculada a dimensão da compra de alimentos do governo em nível nacional. Finalmente, na quarta e última seção, são discutidas as implicações da política de compra institucional no Brasil, e apresentadas algumas sugestões de melhoria. Ênfase é colocada sobre a importância de assegurar que os agricultores familiares sejam capazes de agregar valor aos seus produtos – possivelmente por meio de

algum tipo de processamento alimentar básico a fim de garantir o seu acesso ao mercado institucional de alimentos, tanto por meio de processamento próprio quanto através da sua integração à indústria alimentícia.



# Agricultores Familiares no Brasil

As leis que definem as propriedades familiares no Brasil remontam aos anos 1960 (Lei No. 4.504/1964). Apenas nos anos 1990, no entanto, é que foi definido o “pequeno agricultor”, justamente para direcionar o apoio do governo aos agricultores familiares (Lei No. 8.629/1993 e Delgado, G. et al. 2013). Atualmente, as propriedades familiares são definidas de acordo com os seguintes critérios, (Lei No. 11.326/2006):

- Estabelecimento rural com menos de quatro módulos fiscais (pode variar entre 20 hectares e 440 hectares dependendo do município)
- Maior parte da sua força de trabalho originária da família dos proprietários
- Maior parte da renda familiar obtida por meio da exploração da propriedade (agricultura, pesca, extrativismo, turismo, etc.);
- Administrado pela família

Calcula-se que 84% dos estabelecimentos rurais no Brasil se encaixam na categoria de propriedades familiares e pelo menos 50% estão localizadas no Nordeste do Brasil. De acordo com o Censo Agropecuário de 2006, existem mais de 4 milhões de propriedades familiares no país.

## O TAMANHO IMPORTA:

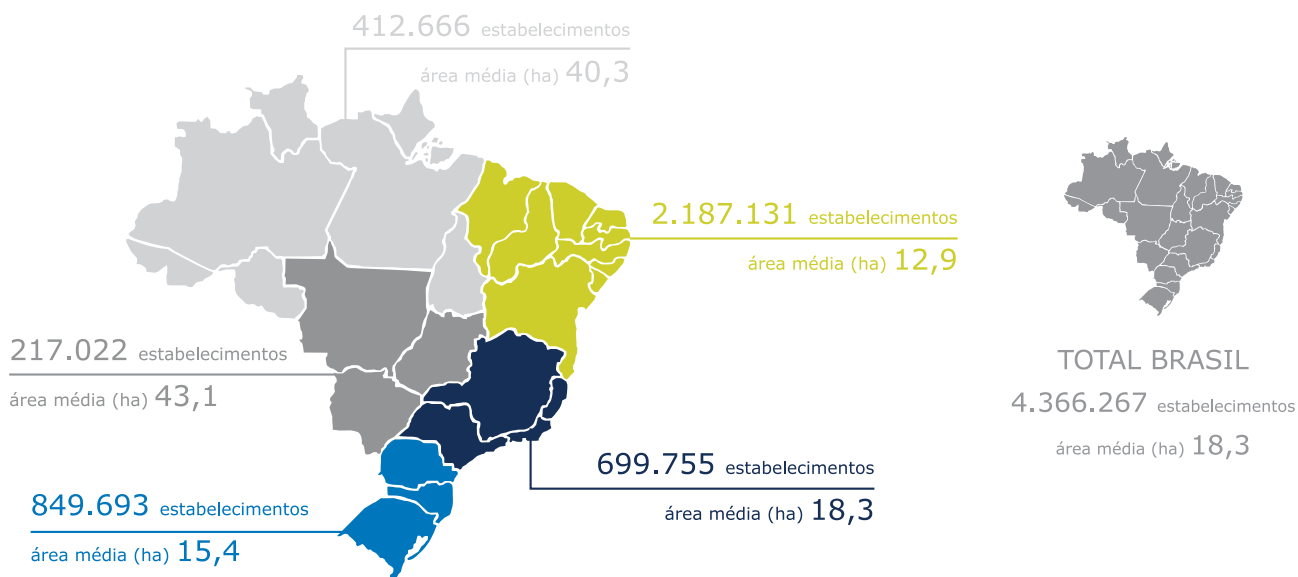
- O tamanho médio de uma propriedade familiar é de 18 hectares
- O tamanho médio de uma propriedade não familiar é de 313 hectares, sendo que na região Centro-Oeste chega a até 955 hectares

## PRODUÇÃO:

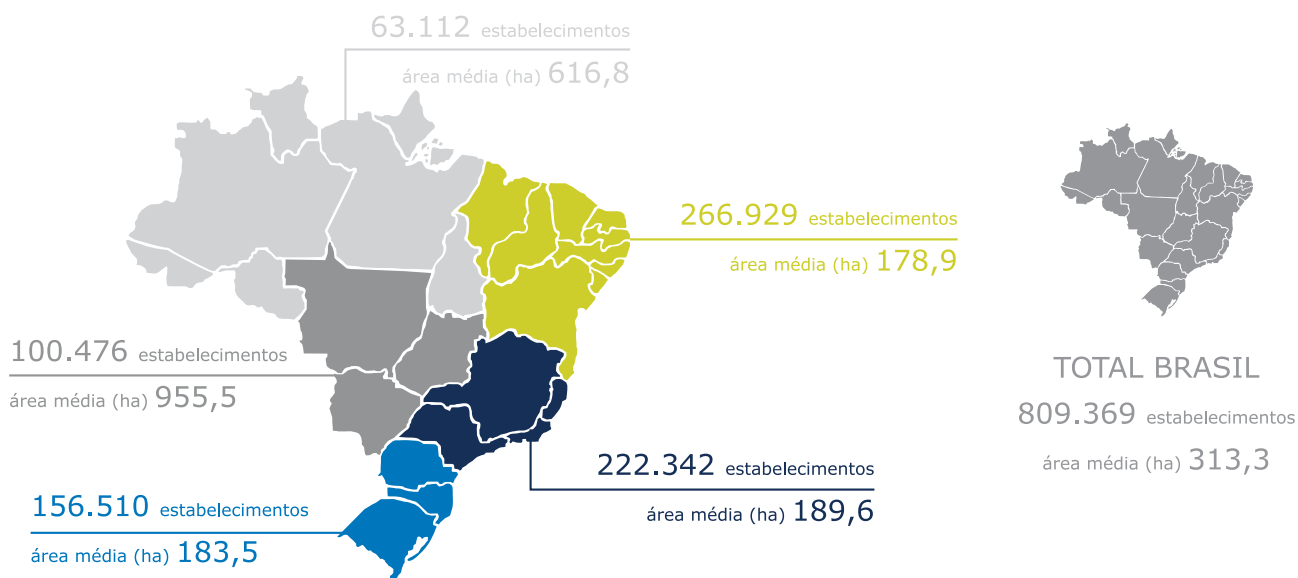
- Propriedades familiares geram 33,2% da produção agrícola bruta (Censo 2006)
- Na Região Sul, 38,7% dos produtos agrícolas são produzidos em propriedades familiares
- Na Região Nordeste, 25% dos produtos agrícolas são oriundos de propriedades familiares, apesar de a região possuir mais propriedades familiares do que qualquer outra no país (Bacha, 2014)

FIGURA 01: Número de estabelecimentos e área média (em hectares) de propriedades familiares no Brasil, 2006.

ESTABELECIMENTOS DE PROPRIEDADES FAMILIARES



ESTABELECIMENTOS DE PROPRIEDADES NÃO-FAMILIARES



Fonte: Censo Agropecuário, IBGE 2006

Embora as propriedades familiares compreendam 84,4% de todos os estabelecimentos rurais no Brasil, elas recebem apenas 13,37% do total de crédito disponível. Para a safra de 2013/14, o governo federal anunciou um orçamento de R\$ 21 bilhões para as propriedades familiares por meio da linha de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). De acordo com os números do governo, esse orçamento representa um aumento de 400% em relação ao orçamento de crédito de 2003 (MDA, 2013). É importante não esquecer, no entanto, que o total de crédito agrícola aumentou de maneira significativa no Brasil. Dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento mostram que os estabelecimentos não familiares receberam R\$ 136 bilhões para a safra de 2013/14 (Mapa, 2013).

## COMO TORNAR-SE APTO A PARTICIPAR DA COMPRA PÚBLICA

O agricultor familiar deve estar inscrito no cadastro do governo federal através de um formulário: a Declaração de Aptidão para o Pronaf, ou DAP.

A DAP também identifica as populações vulneráveis que estejam dentro do alcance de políticas públicas específicas. Esses grupos determinam essencialmente quem está qualificado para cada tipo de linha de crédito e quais agricultores familiares devem ter prioridade para determinados programas:

- Populações indígenas
- Quilombolas (comunidades de descendentes de escravos afro-brasileiros)
- Pescadores artesanais
- Extrativistas florestais

## RESULTADOS

- Em 2013, havia 5,1 milhões agricultores familiares registrados com DAP válida
- Isso representa um aumento de 735 mil DAPs desde o Censo de 2006
- 3,3 milhões dos agricultores familiares registrados estão no grupo prioritário dos programas de compras públicas de alimentos (A, A/C e B)

## PRONAF

Programa de crédito disponível exclusivamente para agricultores familiares

## DAP

Instrumento utilizado para identificar os agricultores familiares que podem beneficiar-se dos programas direcionados às propriedades familiares, de acordo com as seguintes categorias:

- A & A/C – Agricultores da reforma agrária ou beneficiários do crédito agrário (beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA ou Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF)
- B – Agricultores familiares que não estejam no grupo A e A/C, porém cuja renda bruta anual esteja abaixo de R\$ 20 mil
- C/D/E/V – Agricultores familiares cuja renda bruta anual esteja acima de R\$ 20 mil, porém abaixo de R\$ 360 mil

TABELA 01: Número de estabelecimentos e área média (em hectares) de propriedades familiares no Brasil, 2006

	Grupo A		Grupo A/C		Grupo B		Outros (C/D/E/V)	
Brasil	180.943	3,5%	37.556	0,7%	3.072.664	60,2%	1.810.529	35,5%
Norte	33.619	0,7%	3.656	0,1%	227.221	4,5%	234.070	4,6%
Nordeste	107.244	2,1%	21.719	0,4%	2.516.995	49,3%	498.247	9,8%
Sudeste	13.635	0,3%	5.096	0,1%	193.035	3,8%	383.639	7,5%
Sul	9.179	0,2%	1.794	0,0%	97.994	1,9%	591.401	11,6%
Centro-Oeste	17.266	0,3%	5.291	0,1%	37.419	0,7%	103.172	2,0%

Fonte: SAF/MDA, 2013

Apesar da recente experiência brasileira de crescimento inclusivo e redução da pobreza, os agricultores familiares representam uma das populações mais pobres no Brasil. Para estimar seu nível de pobreza, em comparação ao resto da população, é necessário basear-se nos dados de renda da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que inclui informações sobre propriedades rurais (Del Grossi e Graziano Silva, 2002). A admissibilidade no programa Bolsa Família é

definida a partir de uma linha que determina domicílios pobres e extremamente pobres como tendo renda per capita de R\$ 140,00 reais e R\$ 70,00, respectivamente. O objetivo do governo é reduzir a pobreza generalizada fornecendo aos seus cidadãos mais pobres acesso a programas que estimulem o crescimento econômico. Os agricultores familiares têm obtido benefícios desses programas, e já é possível notar uma drástica redução na pobreza. No entanto, proporcionalmente, essa

redução é maior nas áreas rurais do que nas áreas urbanas do país. Quando o chefe do domicílio trabalha na agricultura, as chances de a família estar posicionada nas categorias de pobreza ou extrema pobreza é ainda maior. Em 2013, por exemplo, 9% das pessoas morando em áreas rurais eram extremamente pobres, em contraponto a 11% quando o chefe do domicílio trabalhava principalmente na agricultura.

#### DAP: CADASTRO DE AGRICULTORES FAMILIARES NO BRASIL

A DAP identifica cada uma das unidades familiares de produção rural, por meio de um número único que vincula o chefe da casa e seu/sua cônjuge como consignatários do estabelecimento. A inscrição é municipal e gratuita, e o cadastro, realizado online, contém informações sobre a renda dos agricultores, tamanho da propriedade, etnia e acesso às políticas públicas de reforma agrária e crédito, válidas por até três anos. O cadastro classifica agricultores familiares e suas organizações (associações e cooperativas). Um grupo agrícola familiar organizado deve ter pelo menos 60% dos seus membros/participantes de agricultores familiares com DAP válida. A declaração pode ser emitida por mais de 20 instituições, incluindo agências federais como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e instituições não governamentais. Em 2014, havia 26.787 emissores registrados de DAP em todo o país. A DAP é regulada e administrada pela Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), agência do governo responsável pelas políticas agrícolas para os agricultores familiares. (MDA, Manual do Agente Emissor de DAP, 2014).

TABELA 02: Pobreza e extrema pobreza entre a população por área de residência e trabalho do chefe do domicílio em agricultura, Brasil, 2003-2013

Ano	População Total		População Rural		Trabalho do Chefe em Agricultura	
	Pobre	Extremamente Pobre	Pobre	Extremamente Pobre	Pobre	Extremamente Pobre
2003	24,9 %	9,0%	48,3%	21,2%	54,1%	25,1%
2006	17,3%	5,8%	37,9%	15,1%	44,2%	19,3%
2009	13,5%	4,7%	29,6%	11,5%	35,6%	14,7%
2011	11,0%	4,4%	27,5%	11,3%	33,0%	13,4%
2013	9,0%	4,0%	22,9%	9,2%	28,3%	11,4%

Fonte: PNAD





# Compra Institucional de Alimentos de Agricultores Familiares

O governo brasileiro compra alimentos diretamente de agricultores familiares por meio, principalmente, de dois programas: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). É necessário registrar as inovações desses programas para consolidar a demanda estruturada para agricultores familiares brasileiros com base em compras públicas. De maneira mais ampla, esses dois programas são ferramentas importantes que, com outras políticas de proteção social implementadas no Brasil – incluindo a reforma agrária –, têm como objetivo contribuir para a redistribuição de renda, a promoção da produção dos agricultores familiares e o fomento a empregos rurais, com o objetivo final de erradicar a fome e a pobreza.

O PAA foi lançado em 2003 com um objetivo claro de apoiar os agricultores familiares por meio da demanda estruturada, enquanto que o Pnae assumiu esse papel de maneira mais clara após uma mudança legislativa em 2009. A nova legislação estabeleceu que um mínimo de 30% dos fundos transferidos pelo FNDE para os estados, municípios e o Distrito Federal para o programa sejam utilizados para a compra de produtos alimentícios diretamente de agricultores familiares e/ou suas organizações. O fundamento para o PAA e para essa recente reforma do Pnae está enraizado no entendimento de que a compra local de alimentos pode facilitar o desenvolvimento da comunidade, melhorar o acesso de agricultores familiares ao mercado e expandir o acesso a alimentos para os segmentos da população em insegurança alimentar.

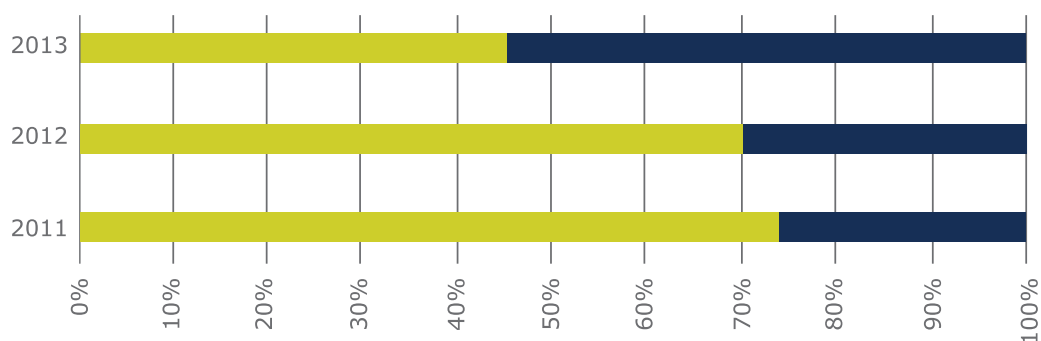
De 2011 a 2013, o PAA e o Pnae compraram mais de R\$ 1 bilhão por ano em produtos da agricultura familiar e respondem por partes iguais dos mercados institucionais de alimentos de agricultores familiares. O PAA passou do fornecimento de 70-75% das compras para cerca de 45% em 2013, com o Pnae arcando com 55% das compras em 2013.

TABELA 03: Compras Públicas de Alimentos pelo governo da agricultura familiar no Brasil, 2011 a 2013 (em milhões)

ANO	PAA		Pnae		Total	
	BRL Nominal	USD PPC	BRL Nominal	USD PPC	BRL Nominal	USD PPC
2011	699	475	235	160	934	635
2012	847	542	366	234	1.214	776
2013	466	283	564	342	1.030	625
TOTAL	2.012	1.300	1.165	736	3.178	2.036

Nota: PPC (Poder de Paridade de Compra) fator de conversão, PIB, Banco Mundial, ano base: 2011  
Fonte: FNDE, Cobab e PAA Dados/ MDS

FIGURA 02: Percentual da compra de alimentos do governo do PAA e do Pnae, 2011 a 2013



Fonte: FNDE, Cobab e PAA Dados/ MDS

## O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O PAA foi criado pelo Artigo 19 da Lei No. 10.696, em 2 de julho de 2003. Desde o início, o objetivo principal do programa foi apoiar a produção dos agricultores familiares e o seu acesso ao mercado por meio de procedimentos de compras públicas simplificadas e da distribuição de alimentos na quantidade, qualidade e regularidade exigidas para a população em situação de insegurança alimentar.

Esses objetivos foram atualizados no Decreto No. 7.775 (4 de julho de 2012), passando a incluir objetivos mais amplos, como a promoção da biodiversidade e a garantia do direito à alimentação adequada. O PAA tornou-se parte do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com os seguintes propósitos:



- Apoiar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, o processamento de alimentos, e o aumento da produção com valor agregado
- Incentivar a população ao consumo e à valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar
- Promover o acesso à alimentação, na quantidade, qualidade e regularidade necessárias, para as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação, de acordo com a lei
- Promover o abastecimento alimentar por meio de compras de alimentos pelo governo, inclusive para prover a alimentação escolar nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal, e nas áreas de consórcios públicos
- Constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares
- Apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações de agricultura familiar
- Fortalecer as redes locais e regionais para a comercialização de alimentos
- Promover a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos e incentivar hábitos alimentares saudáveis em níveis locais e regionais
- Promover a organização dos agricultores familiares em cooperativas e associações

Tanto os produtores quanto os consumidores beneficiam-se desse programa, que prioriza os produtores mais vulneráveis:

- Agricultores da reforma agrária
- Beneficiários do crédito agrário (beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária – PNRA ou do Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF)
- Extrativistas florestais
- Pescadores artesanais
- População indígena
- Quilombolas

O PAA também encoraja a participação das mulheres na venda individual ou por meio de organizações de mulheres.

Do lado do consumo, os beneficiários da assistência alimentar são:

- Populações que enfrentam escassez de alimentos
- Domicílios pobres e extremamente pobres que estão inscritos em um cadastro para programas sociais (CadÚnico)
- Domicílios chefiados por mulheres
- Instituições de assistência social
- Escolas públicas
- Instituições que são parte do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), como bancos de alimentos, restaurantes com preços de refeições subsidiados em ambientes urbanos pobres (restaurantes comunitários) e cozinhas comunitárias.

Visto que tanto os produtores quanto os consumidores beneficiam-se do programa, dois ministérios financiam o PAA: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O MDS implementa políticas de proteção social enquanto o MDA implementa políticas agrícolas para beneficiar agricultores familiares.

O PAA possui também um órgão executivo chamado Grupo Gestor do PAA (GGPAA), que projeta e regula suas políticas (Resolução GGPAA No 63 de 2013). Esse grupo inclui representantes do governo federal de vários ministérios, incluindo o Ministério da Educação e o Ministério da Agricultura (através da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) bem como o MDA. As atribuições do GGPAA incluem competências-chave no que diz respeito ao levantamento dos preços dos alimentos; critérios para a seleção de beneficiários; e o estabelecimento de regras para o controle de qualidade e para a definição de assistência alimentar.

As operações do PAA são influenciadas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), cujo modelo ajuda a assegurar a transparência e a responsabilidade por meio da participação da sociedade civil.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) tem por objetivo facilitar o diálogo entre legisladores e as organizações da sociedade civil visando assegurar a sua participação na luta contra a fome, o que se tornou uma política prioritária a partir de 2003. A composição do Consea, que realiza encontros bimestrais, é formada por um terço de representantes do governo e dois terços de representantes da sociedade civil. Ele não apenas denuncia as causas fundamentais da fome como também contribui para as discussões em torno do assunto e para o projeto de uma estrutura baseada em direitos para as políticas brasileiras de segurança alimentar. A Lei do Direito à Alimentação ajudou a criar uma estrutura legal em nível federal, o que tem facilitado a formulação de políticas que explicitamente garantam que todo brasileiro tenha o direito de comer alimentos saudáveis e culturalmente apropriados. Por meio desses direitos e com a participação da sociedade civil brasileira, o Consea tem lutado pela defesa de programas inovadores que possam apoiar os agricultores familiares. Ele é responsável pelo projeto inicial do PAA e por várias mudanças e melhorias tanto no Pnae quanto no PAA desde a implementação original dos programas.

### Quanto dinheiro é gasto no PAA? Despesas do PAA

O fluxo contínuo de recursos, desde o início do programa, mostrou o compromisso do governo com políticas sociais de fortalecimento relacionadas à segurança alimentar e nutricional. As despesas públicas no PAA em reais e em dólares americanos com paridade do poder de compra de 2003 a 2013 estão representados na tabela 4. O

investimento no PAA aumentou de R\$ 145 milhões para R\$ 466 milhões – em preços nominais de 2013 – entre 2003 e 2013, com um pico em 2012, quando ele alcançou a marca de R\$ 847 milhões.

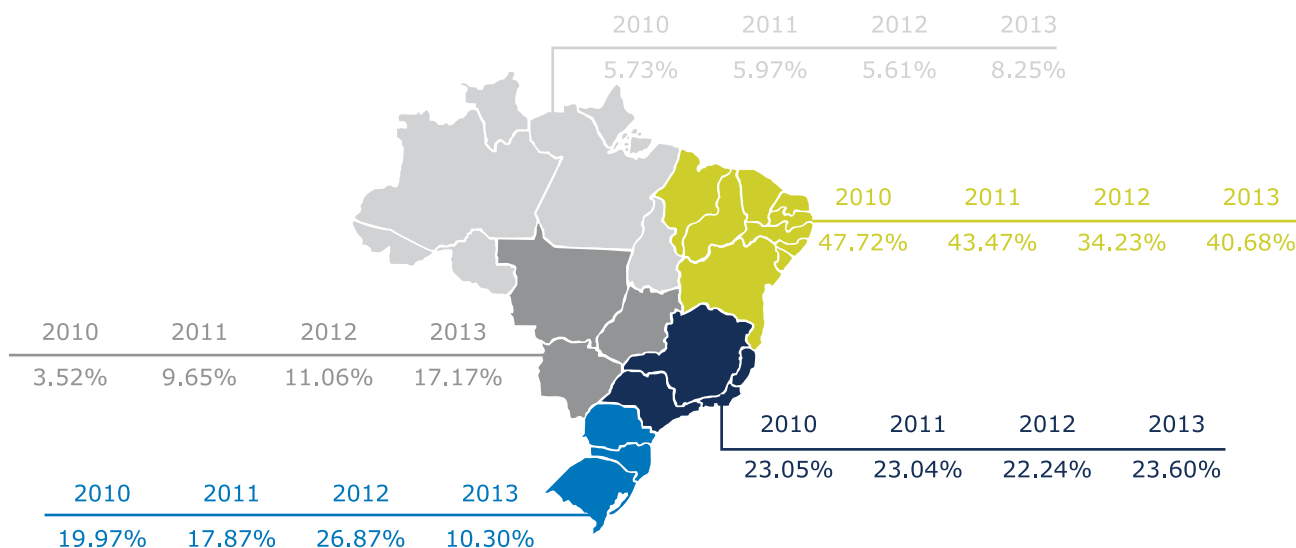
A figura 3 mostra as despesas do PAA por região de 2010 a 2013. A região Nordeste recebeu a maior parte dos recursos. Isso se explica em grande parte pelo fato de uma modalidade – especificamente o PAA Leite é implementada apenas na região semiárida

do país, predominantemente localizada na região Nordeste. A figura 3 também revela que a região Sul foi em grande parte responsável pela queda nas despesas do programa em 2013, o que sugere que a queda nas despesas gerais durante aquele ano deveu-se, principalmente, às restrições de implementação naquela região.

TABELA 04: Distribuição dos recursos financeiros do PAA, 2003 – 2013

Ano	Recursos Financeiros (em milhões)	
	Nominal BRL	USD PPC
2003	145	149
2004	180	174
2005	333	306
2006	492	440
2007	461	392
2008	509	407
2009	591	454
2010	681	491
2011	699	475
2012	847	542
2013	466	283

FIGURA 03: Despesas do PAA de Acordo com a Região do Brasil de 2010 a 2013, em Percentuais



Fonte: Sambuichi et al., 2013, PAA Dados/MDS e Cobab

### Como o programa funciona? Descrição das modalidades do PAA

O PAA opera por meio de diferentes modalidades para alcançar seu potencial máximo em todo o país:

- Compra com Doação Simultânea - CDS
- Apoio à Formação de Estoque - CPR Estoque
- Compra Direta da Agricultura Familiar - CDAF
- Incentivo à Produção e Consumo de Leite - PAA Leite
- Compra Institucional
- Aquisição de Sementes

A modalidade mais amplamente utilizada dentro do PAA é a Compra com Doação Simultânea (CDS). A CDS possui uma cobertura de grande alcance por meio de três diferentes parceiros de execução (Conab, estados e municípios), proporcionando acesso ao mercado para os agricultores familiares e a assistência alimentar para as populações vulneráveis. Incentiva o cooperativismo e dois dos seus parceiros de execução oferecem inclusive um sistema de pagamento simplificado (por meio de um cartão de débito). É válido

mencionar que a diversificação de produtos é também uma característica importante dessa modalidade. Ela inclui uma lista de mais de 400 produtos alimentícios diferentes, crus ou processados, e todas as informações sobre a qualidade, a quantidade e o preço dos produtos doados ficam detalhados em um formulário de entrega.

FIGURA 04: Descrição das modalidades do PAA



### Compra com Doação Simultânea - CDS

Compra de alimentos de agricultores familiares locais e doação para instituições/entidades da rede de assistência social

#### Limite Anual

#### Agricultores Familiares

R\$ 6.500 (R\$ 8.000 quando vendido através de uma organização)

#### Limite Anual

#### Organização

R\$ 2 milhões

#### Executor

Conab, Estados e Municípios

#### Tipo de Acesso

Individual, Cooperativas/ Associações ou grupos informais\*\*

#### Preço

Média de 3 preços no mercado atacadista local ou regional nos últimos 12 meses



### Apoio à Formação de Estoque - CPR Estoque

Apoio financeiro para a formação de estoque das organizações de produtores. Fornece as ferramentas para apoiar a comercialização

#### Limite Anual

#### Agricultores Familiares

R\$8.000

#### Limite Anual

#### Organização

R\$ 1.5 milhão

#### Executor

Conab

#### Tipo de Acesso

Cooperativas/Associações

#### Preço

Preço de referência da Conab



### Compra Direta da Agricultura Familiar - CDAF

Compra de uma lista de produtos para sustentar preços. Um papel importante na regulação dos preços e de estoques.

#### Limite Anual

#### Agricultores Familiares

R\$8.000

#### Limite Anual

#### Organização

R\$ 0.5 milhão

#### Executor

Conab

#### Tipo de Acesso

Individual, Cooperativas/Associações ou grupo informal

#### Preço

Preço de referência da Conab



### Incentivo à Produção e Consumo de Leite - PAA Leite

Compra de leite para doação a famílias em risco de insegurança alimentar na região Semiárida

**Limite Anual**  
Agricultores Familiares  
R\$ 8.000  
(R\$ 4.000 por semestre)

**Limite Anual**  
Organização  
Não aplicável

**Executor**  
Estados da região Semiárida

**Tipo de Acesso**  
Individual,  
Cooperativas/Associações

**Preço**  
Fazer a média dos preços pagos aos agricultores nos últimos 3 meses em cada estado



### Compra Institucional

Pelo menos 30 por cento dos recursos das instituições públicas para a compra de alimentos devem ser destinados à compra de produtos de agricultores familiares

**Limite Anual**  
Agricultores Familiares  
R\$ 20.000 por instituição

**Limite Anual**  
Organização  
R\$ 6 milhões por instituição

**Executor**  
Governo federal, estados e municípios

**Tipo de Acesso**  
Cooperativas/Associações

**Preço**  
Pedido de propostas com base em pesquisa de preços (mínimo de 3) no mercado local ou regional ou preço de referência do Pnae



### Aquisição de Sementes

Compra de sementes (não modificadas geneticamente) e mudas para doação

**Limite Anual**  
Agricultores Familiares  
R\$16.000

**Limite Anual**  
Organização  
R\$ 6 milhões por organização

**Executor**  
Conab

**Tipo de Acesso**  
Cooperativas/Associações

**Preço**  
Média da cotação de 3 preços no mercado local ou regional para sementes semelhantes, considerando os custos de logística

## CONAB

A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) é uma instituição central responsável pela construção e manutenção dos estoques de alimentos no país. Ela foi criada em 1990, logo após a redemocratização do Brasil, para ser um braço administrativo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Ela surgiu da fusão de três outras instituições, a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), a Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem) (Gandolfi et al, 2010). O papel da Conab é administrar as políticas agrícolas e o fornecimento de alimentos, visando assegurar as necessidades básicas da sociedade brasileira de maneira a preservar e encorajar os mecanismos do mercado. Esses objetivos eram principalmente realizados através das garantias de preço aos agricultores e programas limitados de compra pública, porém nenhum deles possuía um foco específico nos agricultores familiares. Levou mais de uma década até que a Conab passasse a focar na agricultura familiar e nos programas sociais em conjunto com o MDA e o MDS. A crise mundial de alimentos de 2008 sinalizou mais um papel importante da Conab: assegurar estoques suficientes de alimentos para atenuar a volatilidade dos preços mundiais e manter uma demanda suficiente tanto para a produção dos agricultores familiares quanto para o consumo doméstico. Quase todos os estados do Brasil possuem um escritório da Conab que ajuda a conceder assistência institucional aos agricultores e às organizações de agricultores em questões como processos de compras públicas, garantias de preços e estoques de alimentos. Essa estrutura institucional tem sido um mecanismo crucial para implementar e estender a cobertura das políticas de demanda estruturada a muitas populações vulneráveis e marginalizadas em todo o país.

O PAA Leite é a segunda modalidade mais importante em termos de recursos. Por meio dele, compra-se leite de agricultores familiares para ser pasteurizado e distribuído aos beneficiários. Essa é a única modalidade restrita à região semiárida do Brasil. Os beneficiários podem ser tanto instituições quanto grupos vulneráveis, como crianças, mulheres grávidas, idosos etc.

A Conab é o único parceiro de execução das modalidades de Compra Direta, Formação de Estoque e Compra de Sementes. A Compra Direta tem o objetivo de regular os preços, além de manter alimentos de uma lista de produtos previamente estabelecidos pelo GGPA em estoques públicos. A Formação de Estoques oferece o apoio financeiro para o estoque de

alimentos por organizações de agricultores para subsequente venda e retorno de recursos para o governo.

Existe uma modalidade de PAA relativamente nova – a Compra Institucional –, promulgada em outubro de 2011, que não implica recursos financeiros adicionais ao orçamento do PAA. Ela estende o benefício de isenção do processo licitatório a uma série de instituições públicas, incluindo governos de estados e municípios. Por meio dessa nova modalidade, instituições públicas como hospitais, prisões e bases militares podem alocar seus orçamentos para a compra pública de alimentos de agricultores familiares locais, de acordo com as regras e diretrizes estabelecidas pela regulamentação do programa.

Em junho de 2015, o Decreto No. 8.473 passou a exigir que pelo menos 30% dos recursos das instituições públicas destinados à compra de produtos alimentícios fossem destinados a agricultores familiares e suas organizações.

A Aquisição de Sementes é a modalidade mais recente adicionada ao PAA, criada em agosto de 2014 e operacionalizada desde janeiro de 2015. Ela acrescenta a compra de sementes e mudas ao escopo e à estrutura legal do programa, para serem doadas aos beneficiários selecionados. A Conab recebe pedidos de sementes e mudas das instituições requerentes e realiza a compra utilizando um processo licitatório simplificado. As instituições requerentes, o MDA, o



Incra, a Fundação Nacional Indígena (Funai), a Fundação Cultural dos Palmares, o Instituto Chico Mendes e os estados são responsáveis pela seleção dos beneficiários e pela certificação da entrega. Prioridade deve ser dada aos beneficiários categorizados como colonos, povos indígenas, quilombolas e famílias vulneráveis. É importante observar que a compra de sementes modificadas geneticamente não é permitida nessa modalidade.

Quando o PAA começou, em 2003, os agricultores podiam vender apenas um máximo de R\$ 2.500 anualmente ao programa. Desde então, o limite anual vem aumentando. Esse limite agora varia de R\$ 6.500 a R\$ 20.000 por agricultor, dependendo da modalidade, impedindo a concentração das compras em um pequeno número de produtores, fazendo com que um número maior de agricultores familiares sejam beneficiados (preferencialmente agrupados em cooperativas de agricultores ou associações formais). Atualmente, os agricultores podem participar de várias modalidades para aumentar suas vendas institucionais dentro do limite estabelecido para cada modalidade. Um limite anual também é estabelecido para as organizações de agricultores (cooperativas e associações) dentro de cada modalidade.

A compra de alimentos deve ter preços compatíveis/comparáveis aos mercados locais ou regionais, assim como estabelecido pelo Decreto No 7.775 de 2012.

Os preços são determinados pelo GGPA, com base no preço médio encontrado no mercado local. O GGPA encoraja os produtores a fazer a transição para a produção agroecológica. Os alimentos agroecológicos ou orgânicos podem ser comprados com um acréscimo máximo de até 30% acima do preço dos produtos correlatos convencionais (Lei No 12.512 de 2011).

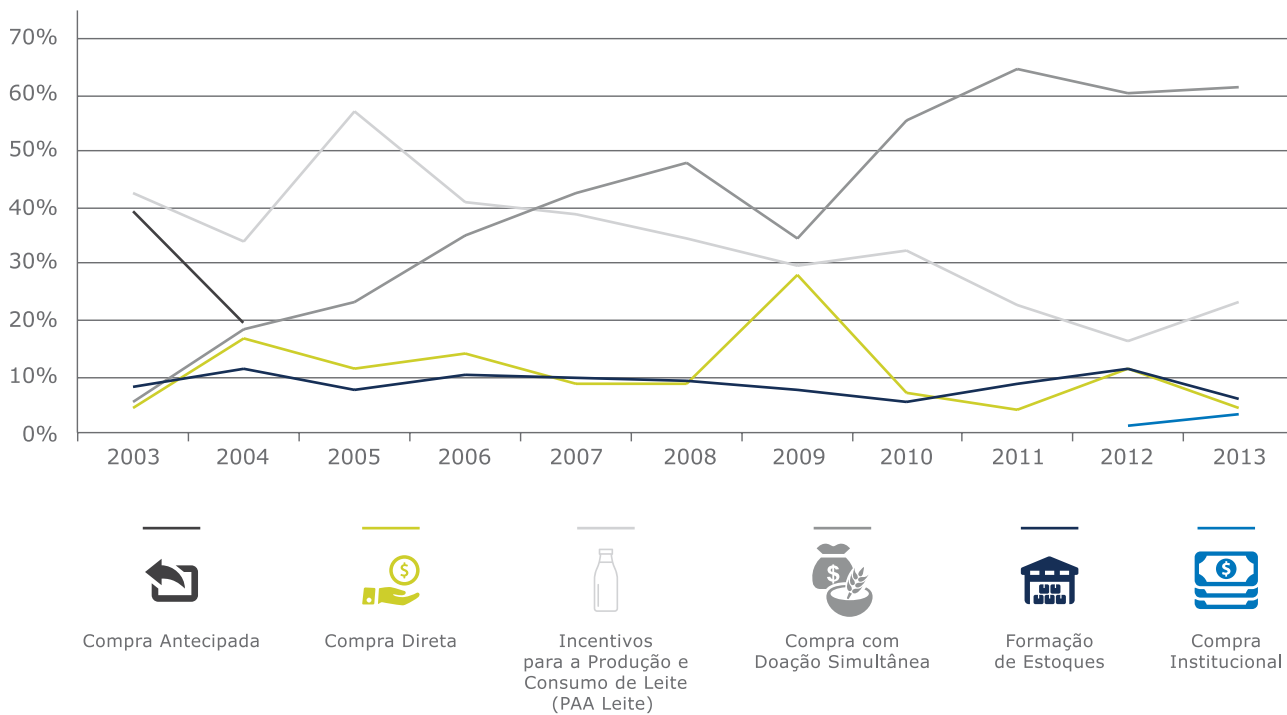
Os produtos vendidos por meio do PAA devem estar em conformidade com as regras e regulações referentes à venda de verduras e legumes e produtos animais. Itens alimentícios industrializados e processados devem estar em conformidade com as normas e regulações das seguintes agências: a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa/Ministério da Saúde) e o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa/Ministério da Agricultura e Pecuária). O cumprimento dessas normas e regulações deve ser observado durante todo o processo de compra do PAA. Produtos crus como frutas, verduras e legumes são inspecionados no momento da entrega.

Minimizar as perdas e o desperdício de alimentos é de extrema importância nos esforços para melhorar a segurança alimentar. As perdas totais de alimentos no Brasil encontram-se na ordem de 10-30% da produção total de frutas, verduras e legumes de acordo com avaliações anteriores (Fehr et al, 2001). A estimativa não especifica em que parte do sistema de fornecimento de alimentos essas perdas acontecem. As estimativas de perdas

de alimentos do PAA desde o momento do plantio e da pós-colheita até o processo de empacotamento não são explicitamente contabilizados no programa.

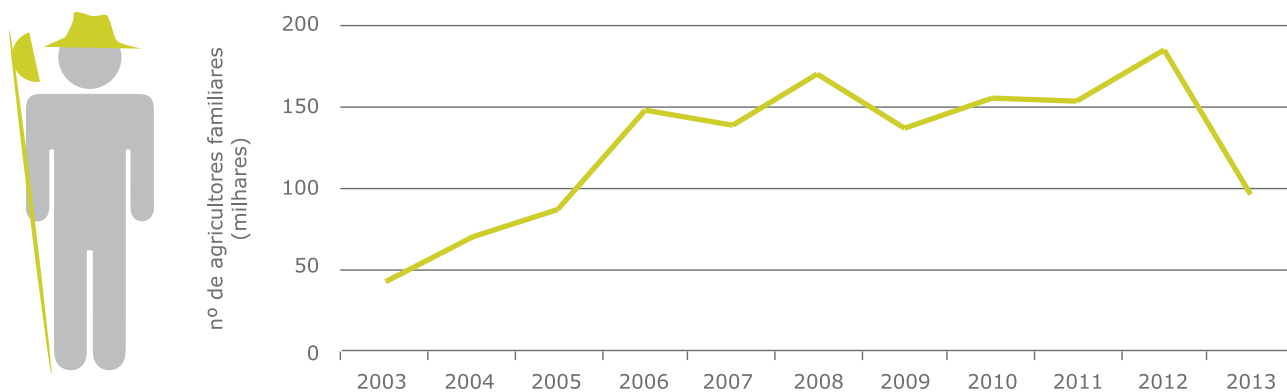
A figura 5 mostra a evolução dos recursos financeiros do PAA de acordo com cada modalidade. O PAA Leite utilizou a maior parte dos recursos desde o início do programa até 2006. A partir de 2007, houve uma mudança e a modalidade CDS tornou-se a mais proeminente em termos de recursos. As despesas das outras modalidades permaneceram em sua maioria estáveis durante o mesmo período, com exceção da Compra Direta, em 2009. A queda de recursos para o PAA em 2013 pode ser vista em todas as modalidades, exceto na Compra Institucional, que apresentou aumentos de despesas em 2013. O orçamento para Compra Institucional não está ligado ao orçamento geral do programa, visto que os recursos para a compra de alimentos dos agricultores familiares vêm da instituição responsável pela compra. É interessante observar que a modalidade CDS ganhou cada vez mais importância ao longo dos anos e é agora a principal modalidade do PAA, sendo responsável por mais de 60% dos recursos gastos no programa.

FIGURA 05: Compras do PAA por modalidades de 2003 a 2013, em percentuais



Fonte: Sambuichi et al., 2013. PAA Dados MDS e Cobab 2011-2013

FIGURA 06: Agricultores Familiares participantes no PAA, todas as modalidades, 2003 a 2013



Fonte: Sambuichi et al., e PAA DADOS MDS 2011-2013

## Agricultores familiares beneficiados

No que diz respeito ao número de agricultores familiares beneficiários do programa, o PAA cresceu de 42 mil em 2003 para 185 mil em 2012. No entanto, esse número diminuiu para pouco mais de 96 mil em 2013, como visto na figura 6.

## Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae

As intervenções na alimentação escolar no Brasil têm uma longa história, datando dos anos 1940. Desde então, inúmeras reformas políticas importantes foram colocadas em prática, até que o Pnae chegasse à cobertura atual da educação básica – que abrange o ensino primário (de seis meses a cinco anos de idade), o ensino fundamental (de 6 a 15 anos de idade) e o ensino secundário (de 16 a 18 anos de idade), bem como alunos jovens e adultos que participam de aulas especiais (Educação para Jovens e Adultos – EJA). As refeições escolares do Brasil alimentam cerca de 45 milhões de alunos em todo o país, oferecendo, portanto, um mercado institucional considerável para os produtores de alimentos (MEC, 2013).

Em 2003, o primeiro ano do primeiro mandato do presidente Lula, foi adotado o programa Fome Zero com o objetivo de combater a fome e a pobreza. No âmbito do programa, importantes passos foram dados para o fortalecimento do Pnae. O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional introduziu os conceitos de ‘cultura alimentar’ e ‘soluções locais’ como resposta à insegurança alimentar, o que levou o Pnae a reforçar a necessidade de comprar alimentos de produtores locais. A participação social e a prestação de contas por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) no nível municipal (que têm por obrigação supervisionar e monitorar as compras de alimentos) e o trabalho do nutricionista como responsável pelo cardápio escolar (responsável pela inclusão de produtos locais e por levar hábitos alimentares em consideração) foram ações decisivas no aumento da demanda por produtos locais.

Com a sua nova estrutura legal, abrangendo tanto a Lei No 11.947 quanto as Resoluções No. 38/2009 e No. 26/2013 do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Pnae fortaleceu

a demanda estruturada por alimentos produzidos por agricultores familiares locais.

O principal objetivo do Pnae é tratar a segurança alimentar e nutricional das crianças nas escolas, além de ter por função apoiar políticas educacionais setoriais: atendimento a algumas das necessidades nutricionais das crianças por meio de uma refeição por dia; estímulo aos hábitos nutricionais saudáveis e educação alimentar e nutricional; melhoria da capacidade de aprendizado. Poucos programas de proteção social têm o potencial de fornecer tantos benefícios simultaneamente quanto o Pnae.

## O orçamento do Pnae

Com uma transferência anual de R\$ 3,5 bilhões do governo federal para a compra de alimentos, o Pnae possui recursos para aumentar de maneira significativa a renda dos agricultores familiares e expandir as oportunidades de mercado. Os recursos financeiros destinados à alimentação escolar são implementados pelas secretarias de educação dos municípios, estados e do Distrito Federal, de acordo com lei promulgada em 1994 (Lei No. 8.913). O governo federal destina recursos para

### ESTABELECENDO PRIORIDADES

- Em junho de 2009, uma nova lei do Pnae (Lei No. 11.947) introduziu a exigência legal de que pelo menos 30% dos recursos do governo federal com refeições escolares fossem utilizados para financiar as compras de alimentos de agricultores familiares e/ou organizações de agricultores familiares
- A prioridade deve ser dada aos agricultores familiares provenientes de assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais como os quilombolas e povos indígenas (DAP categoria “A”)
- Alimentos orgânicos e alimentos produzidos por meio de práticas agroecológicas devem também ser priorizados nos cardápios escolares em conformidade com critérios de prioridade semelhantes desenvolvidos pelo PAA

refeições escolares às entidades responsáveis, desde que elas tenham alunos matriculados de acordo com o censo escolar do ano anterior.

A tabela 5 mostra a evolução da quantia total transferida do governo federal para as entidades responsáveis para compra de alimentos dos programas de alimentação escolar de 2003 a 2013 (em valores nominais em reais e em dólares americanos PPC). Em 2003, o programa gastou cerca de R\$ 954 milhões, e essa quantia tem aumentado anualmente. A maior parte desse aumento aconteceu após 2008, disparando em 2010, o que se deve a duas mudanças: (a) a expansão da cobertura do Pnae, que passou a incluir os alunos de escola secundária e os alunos de turmas especiais, como a educação de jovens e adultos em 2009 e; (b) o aumento no valor per capita da transferência de R\$ 0,22 para R\$ 0,30 para alunos na pré-escola até alunos no ensino médio, para R\$ 0,60 para crianças em creches, de R\$ 0,44 para R\$ 0,60 para

alunos indígenas e quilombolas, e de R\$ 0,66 para R\$ 0,90 para alunos nas escolas que fazem parte do programa Mais Educação (Peixinho, 2013).

A determinação de utilização de 30% dos recursos da alimentação escolar em compras de alimentos da agricultura familiar combina o objetivo de melhorar a segurança alimentar e nutricional das crianças nas escolas com o objetivo de oferecer acesso estruturado ao mercado para os agricultores familiares. Uma das maiores contribuições desse programa tem sido a dispensa do processo formal de compra, que prioriza preços e competitividade, bem como o cumprimento da legislação fiscal. O processo tradicional de compra institucional tornaria praticamente impossível para os agricultores familiares competirem com empresas maiores no processo de licitação.

Os preços para o Pnae são semelhantes àqueles observados no mercado local. No entanto, independentemente do preço do mercado, os

alimentos orgânicos e os alimentos produzidos por meio de práticas agroecológicas podem ser comprados com um acréscimo de, no máximo, 30% em relação aos produtos convencionais. O custo de transporte para a entrega dos produtos nas escolas (como um meio de impulsionar o interesse dos agricultores familiares em participar do processo) é também levado em consideração no momento da determinação do preço.

O FNDE, autarquia ligada ao Ministério da Educação (MEC), é responsável pela administração do programa e publicou um manual intitulado "Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar", que descreve como as agências de implementação devem organizar um processo de compra com foco nos agricultores familiares em dez passos. Esses passos estão detalhados no quadro abaixo (adaptado de Saraiva et al. (2013)).

TABELA 05: Recursos Financeiros do governo federal para o Pnae, 2003-2013

Ano	Recursos Financeiros (em milhões)	
	Nominal BRL	USD PPC
2003	954,2	979
2004	1.025	991
2005	1.266	1.165
2006	1.500	1.342
2007	1.520	1.294
2008	1.490	1.191
2009	2.013	1.545
2010	3.034	2.188
2011	3.051	2.074
2012	3.306	2.116
2013	3.539	2.146



### 1. Orçamento

Identificar o orçamento transferido pelo Governo Federal com base no censo escolar do ano anterior

Estimar a proporção de compras dos agricultores familiares a serem implementadas naquele ano



### 2. Cardápio

O nutricionista responsável pelo cardápio escolar deve:

- (a) mapear os produtos produzidos pelos agricultores familiares
- (b) preparar um cardápio com esses produtos, levando em consideração as exigências nutricionais
- (c) informar ao município sobre os produtos e as respectivas quantidades a serem compradas



### 3. Listagem de Preços

O município deve pesquisar os preços de inúmeros produtos no mercado local, incluindo o custo de transporte para a entrega desses produtos nas escolas



### 4. Chamada Pública

Uma chamada pública detalha os produtos, os preços e as quantidades exigidas pela agência executora a fim de prosseguir com a compra



### 5. Proposta de Venda

Os agricultores familiares respondem a essa chamada pública com uma proposta de venda na qual declaram o quanto eles são capazes de fornecer no que diz respeito à demanda, em detalhes na chamada pública, respeitando o limite de R\$ 20.000 por ano e por DAP, por agência executora



### 6. Recebimento de Propostas

Os documentos exigidos especificados na Resolução No. 23/2012 da FNDE devem ser anexados à proposta para que ela seja considerada válida:

- (a) Grupos informais: DAP individual, CPF (cadastro individual do contribuinte) de cada agricultor familiar e a proposta de venda
- (b) Grupos formais: DAP da cooperativa (DAP jurídico), CNPJ (cadastro nacional de entidades legais), todos os documentos fiscais e trabalhistas provando que a cooperativa está funcionando legalmente e a proposta de venda



### 7. Amostras para Controle de Qualidade

Os itens alimentícios devem estar em conformidade com as normas e regulações das seguintes agências:

- (a) Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA/Ministério da Saúde)
- (b) Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa/Ministério da Agricultura e Pecuária)



### 8. Seleção e Avaliação do Projeto

O município escolherá os projetos de acordo com as seguintes prioridades: Projetos de agricultores familiares do (i) município, (ii) região, (iii) território rural, (iv) estado e (v) país. Dentro desses grupos, os agricultores da reforma agrária, as comunidades indígenas e quilombolas também devem receber prioridade, de acordo com as diferentes categorias de DAP assim como discutido na seção do PAA



### 9. Assinatura do Contrato/Projeto

O município e os agricultores familiares ou a cooperativa irá assinar a proposta de venda, a qual também deve detalhar o calendário para entrega dos produtos às escolas bem como as datas de pagamento



### 10. Entrega dos Produtos

O agricultor familiar ou a cooperativa irá entregar os produtos de acordo com calendário estabelecido na proposta de venda

O FNDE regula, monitora e fiscaliza as despesas do Pnae nos níveis municipal, estadual e federal. O monitoramento dos relatórios de despesas anuais, que devem incluir informações sobre as compras de agricultores familiares a fim de assegurar que os 30% da legislação estão sendo cumpridos, é feito online. O indicador para esse banco de dados é a proporção de despesas agregadas por DAP em relação aos recursos do FNDE transferidos para as agências executoras.

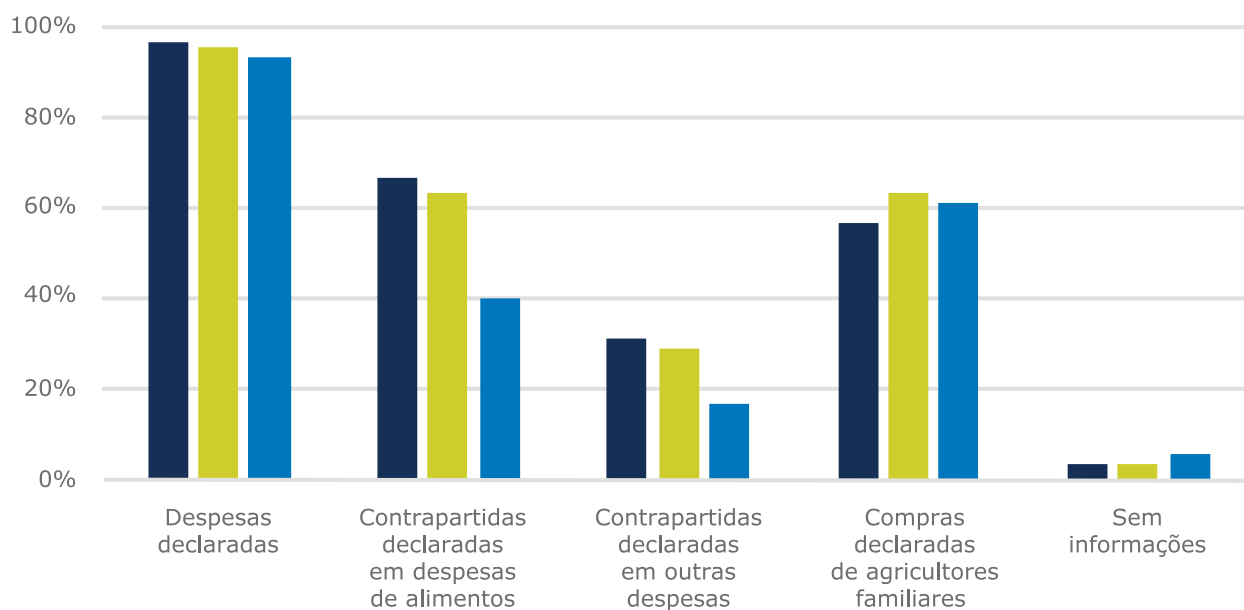
O banco de dados de 2013 possui informações sobre 5.562 agências executoras, enquanto os bancos de dados

de 2011 e 2012 possuem informações sobre 5.523 e 5.529 agências executoras, respectivamente. A figura 7 mostra as informações relatadas submetidas por tipo. Em 2013, houve 6,3% de informações não disponíveis; as agências executoras que atrasaram na entrega dessas informações foram das regiões Sudeste (2%) e Nordeste (2,2%).

Em 2011, 57% das agências executoras relataram compras de agricultores familiares. Embora esse número aumente para 61% em 2013, 40% das agências executoras ainda não relataram qualquer compra de agricultores familiares.

É importante lembrar que esse é um banco de dados contínuo, o que significa que as agências executoras podem, ainda no momento desta publicação, seguir relatando as suas despesas. As informações recebidas das agências executoras são organizadas em dois tipos: as despesas para complementar a compra de alimentos e outras despesas. No geral, observa-se uma redução nas despesas de contrapartida das agências executoras durante esse período.

FIGURA 07: Agências executoras e o tipo de informação informada no sistema FNDE



A tabela 6 mostra as despesas totais do Pnae com compras de alimentos, incluindo as despesas dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. As informações mostram que em 2013 o orçamento anual do programa de alimentação escolar totalizou R\$ 5,4 bilhões. A

maior parte dos recursos relatados foi utilizada principalmente para compra de alimentos, totalizando até R\$ 5 bilhões. A transferência federal (R\$ 3,1 bilhões) e os recursos próprios das agências executoras juntos (estados e municípios) totalizam R\$ 4,6 bilhões gastos em compras

de alimentos. Portanto, a maior parte dos recursos contabilizados no programa está relacionada compra de alimentos. Outras despesas (não relacionadas a alimentos) são equivalentes a R\$ 761 milhões.

**TABELA 06:** Despesas informadas das agências executoras da transferência federal destinada à compra de alimentos, de contrapartida e despesas totais (em milhões), 2011-2013

Ano	Despesas informadas das transferências Federais	Contrapartida das Agências Executoras		Despesas Totais	
		Despesas com alimentos	Outras despesas	BRL Nominal	USD PPC
2011	2.848	1.703	691	5.243	3.564
2012	3.215	1.632	855	5.703	3.651
2013	3.153	1.500	761	5.414	3.283

Nota: PPC fator de conversão, PIB, Banco Mundial, ano base: 2011  
Fonte: FNDE 2011-2013

A quantia informada sobre as compras de agricultores familiares chegou a R\$ 564 milhões em 2013, como demonstrado na tabela 7. Houve um aumento no percentual da compra institucional de alimentos dos agricultores familiares entre 2011 e 2013. O percentual aumentou de 8,3% em 2011 para 17,9% em 2013. Apesar

desse aumento, o Pnae ainda não alcançou os 30% de compras de alimentos de agricultores familiares em todo o país, como exigido pela lei. A figura 8 apresenta as compras institucionais de alimentos de agricultores familiares por região. Um aumento nas compras de agricultores familiares pode ser visto em todas as regiões. No entanto,

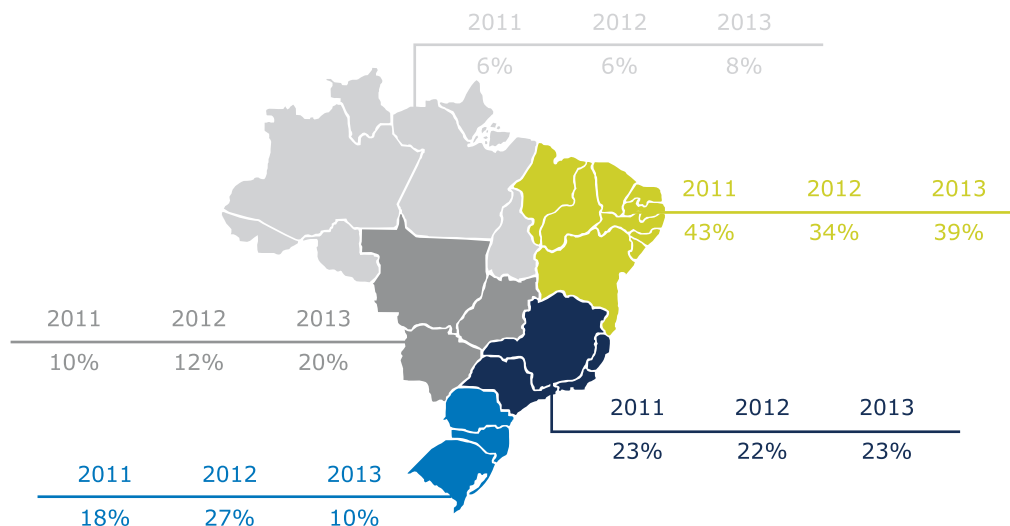
apenas a região Centro-Oeste alcançou o mínimo de 30%. A região Nordeste ficou com o menor percentual de compras, cerca de 14%.

TABELA 07: Despesas informadas das agências executoras das transferências federais destinadas a compras de alimentos e compras informadas de agricultores familiares

Ano	Despesas informadas das transferências Federais	Orçamento para alimentos utilizado para compras dos agricultores familiares	
2011	2.848	235	8,3 %
2012	3.215	366	11,4%
2013	3.153	564	17,9%

Fonte: FNDE, 2011-2013

FIGURA 08: Compras dos agricultores familiares informadas do Pnae por região, de 2011 a 2013, em percentuais



Fonte: FNDE 2011-2013

A tabela 8 mostra o resultado de um exercício de simulação baseado nos dados mencionados anteriormente. Foi calculado o quanto seria gasto em produtos de agricultores familiares caso cada uma das agências executoras tivesse que utilizar pelo menos os 30% do repasse federal para alimentação escolar em compras públicas de alimentos da agricultura familiar, como determina a legislação atual. Para responder a essa pergunta hipotética, a lacuna para cada agência executora que informou não ter alcançado a exigência dos

30% foi fechada. Estimou-se que, caso cada uma das agências executoras tivesse cumprido a exigência dos 30%, o Pnae teria comprado um total de R\$ 1,16 bilhão em produtos de agricultores familiares em 2013.



TABELA 08: Potencial de compra para a compra institucional do Pnae de agricultores familiares caso os 30% exigidos pela lei fossem alcançados (em milhões), 2011-2013

Ano	Compras de agricultores familiares	Caso 30% fossem alcançados
2011	235	941
2012	366	1.036
2013	564	1.162

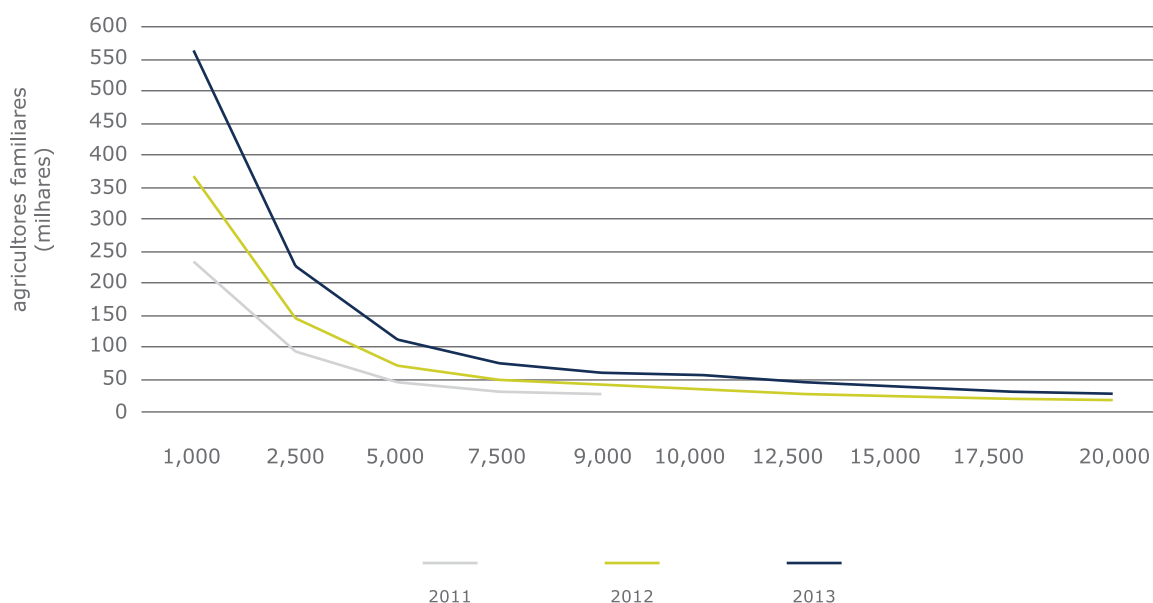
Fonte: FNDE, 2011-2013

### Estimando o número de Agricultores Familiares que fornecem para o Pnae

Quando a lei foi promulgada, em 2011, a quantia máxima de compras de um único agricultor era estabelecida de maneira semelhante à do PAA. O limite foi inicialmente estabelecido em R\$ 9 mil por ano (por agricultor familiar). Houve um aumento em 2013 para R\$ 20 mil para cada agricultor familiar (por DAP) por ano (FNDE, 2015). É interessante observar que o teto estabelecido individualmente pelo Pnae é mais do que duas vezes o teto estabelecido para certas modalidades do PAA, exceto para a 'Compra Institucional', que possui o mesmo limite. Isso reflete o equilíbrio entre a diversificação de fornecedores, por um lado, e a necessidade de ter uma escala mínima para suprir a demanda das escolas por alimentos regularmente, especialmente em médias e grandes cidades, por outro. A figura 9 estima o número de agricultores familiares beneficiários do processo de compra pública institucional do Pnae. Caso todos os agricultores tivessem atingido o seu limite de compras do Pnae, ou seja R\$ 20 mil, cerca de 28.216 agricultores teriam se beneficiado das compras do programa. No entanto, esse não é o caso, visto que a média comprada de

agricultores familiares é normalmente muito menor, especialmente em cidades pequenas. Caso a média vendida por agricultor familiar fosse de R\$ 5 mil, cerca de 112.868 agricultores teriam se beneficiado do programa. Visto que a média vendida por agricultor familiar ao programa não é conhecida, a figura 8 descreve o alcance da cobertura do Pnae, levando em consideração uma média de R\$ 1 mil até o limite de R\$ 20 mil por agricultor familiar (ou DAP), ou seja, de 564.340 a 28.216 agricultores beneficiados em 2013, respectivamente.

FIGURA 09: Estimativa dos agricultores familiares participando do Pnae, 2011 a 2013



Fonte: FNDE dados, 2011 a 2013



# Compra de Alimentos do Governo: Medindo as Compras Diretas e Indiretas

Esta seção apresenta as compras públicas do setor agrícola e estima o efeito indireto das compras públicas da indústria alimentícia sobre o setor agrícola. Além das compras diretas de agricultores, o governo (por meio de compras institucionais) também compra produtos agrícolas semiprocessados e processados, ou seja, provenientes da indústria alimentícia. Os dados das Contas Nacionais permitem estimar o efeito indireto das compras da indústria alimentícia, o que potencialmente atinge o setor agrícola, visto que os alimentos processados utilizam produtos agrícolas como matéria-prima. Por último, mas não menos importante, permitem medir o tamanho relativo do PAA e do Pnae no que diz respeito a toda a demanda estruturada (compras institucionais) no país.

Para determinar as compras do governo relacionadas aos produtos agrícolas, foram consideradas as compras diretas como aquelas compras dos seguintes setores: “Educação Pública”, “Saúde Pública” ou “Serviços Governamentais”. As compras indiretas são compras monetárias de produtos alimentícios industrializados (carne bovina e avícola, hambúrgueres de carne, arroz branco, farinha de trigo ou outros tipos de farinha) que revertem para a agricultura. Enquanto as compras diretas são retiradas diretamente dos dados das Contas Nacionais, as compras indiretas são estimadas com base em algumas suposições, detalhadas no anexo desta publicação.



**COM BASE NOS 56 TIPOS DE INDÚSTRIA, AS ESTIMATIVAS INCLUEM:**

0101 – Produção Agrícola e Silvicultura

0102 – Agropecuária e Pesca, aqui chamada “agricultura”

0301 – Indústria de Alimentos e Bebidas, aqui chamada “Indústria Alimentar”

Esses setores fornecem alimentos e/ou utilizam a produção agrícola como matéria-prima – tais como os grãos de soja para a produção do óleo de soja, por exemplo.

**OS NÚMEROS DAS ‘COMPRAS GOVERNAMENTAIS’ ESTÃO BASEADOS NOS SEGUINTE SETORES:**

1201 – Educação Pública

1202 – Saúde Pública

1203 – Administração Pública e Segurança Pública

O consumo final pelo governo é também considerado.

Nesta pesquisa, são usados os dados das Contas Nacionais, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes aos anos de 2003-2009. Eles estão baseados no Sistema das Nações Unidas de Contas Nacionais (SNA) 1993 (veja, por exemplo, UN, 2003). Na maioria das vezes utilizaram-se os dados de produto/atividade das Tabelas de Recursos e Usos (TRU).

As tabelas TRU apresentam informações dos recursos totais por lista de produto, por exemplo a produção total de semente de soja, a produção total de óleo de soja, com os preços base e ao consumidor. O preço base é a quantia recebível pelo produtor por uma unidade de um produto ou serviço produzido como produto final, excluindo-se impostos, e mais qualquer subsídio recebível sobre aquela unidade como consequência da sua produção ou venda, excluindo-se cobranças de transporte faturadas pelo produtor. Os recursos totais são apresentados pela fonte da

indústria (produção agrícola e pesca; agropecuária; indústria alimentícia) para a produção doméstica e importação.

A utilização de cada produto é dividida em consumo intermediário (quando um produto é utilizado como matéria-prima para a produção do setor) e demanda final (consumo familiar ou governamental, investimento ou exportação).

Para os fins desta pesquisa, as compras governamentais diretas são definidas como compras da produção agrícola da indústria alimentar. Os detalhes estão disponíveis no Anexo.

As compras públicas – tanto de alimentos quanto de produtos – para as escolas, revenda ou estoque são classificadas como consumo intermediário do governo. A demanda final do governo por alimentos ou produtos não é uma classificação razoável, visto que o governo não ‘consome’ alface, mas sim fornece alface, por meio dos

seus serviços, a consumidores finais (por exemplo na alimentação escolar). Até mesmo os produtos comprados para suprir os restaurantes subsidiados pelo governo seriam classificados como matéria-prima intermediária.

Compras da produção agrícola e agropecuária significam compras de produtos como o arroz não processado e a cabeça de gado. No entanto, quando produtos como arroz e carne bovina são adquiridos para suprir escolas, eles já foram processados pela indústria alimentícia; portanto pouquíssimas compras diretas do setor agrícola são realizadas – na maioria das vezes limitadas a frutas, verduras e legumes frescos.

Além das compras diretas de agricultores (‘agricultura’), as compras do governo dos produtos da indústria alimentícia revertem para os agricultores, visto que as matérias-primas da ‘Indústria’ devem ser adquiridas desses últimos.

A extensão da compra institucional que reverte para a agricultura foi calculada utilizando as exigências constantes de matéria-prima da produção da indústria alimentícia a partir de produtos agrícolas (por favor consulte os detalhes técnicos no Anexo).

Em 2009, as compras diretas da agricultura com base nas contas nacionais, somadas às compras dos produtos intermediários pelos setores do governo (Educação, Saúde e Administração Pública) e à demanda final dos setores públicos da produção agrícola totalizaram R\$ 675 milhões. As compras diretas do governo representaram 0,2% da produção agrícola total do país. No entanto, cerca de 2,5% desse recurso foram na verdade importados. Assim sendo, é possível estimar uma despesa direta de R\$ 650 milhões do governo para com os agricultores brasileiros em 2009.

O governo também comprou produtos alimentícios industrializados, desde simples cortes de carne bovina até itens como empanados de frango, café, açúcar refinado, farinha e outros. Essas compras totalizaram R\$ 7,9 bilhões em 2009, ou 1,5% dos recursos totais desses produtos. As importações representaram até 2,4% dos recursos totais desses produtos. Utilizando esse percentual médio de importação, as compras totais desses produtos pelo governo são estimadas em R\$ 7,8 bilhões.

A TRU descreve as exigências de matéria-prima para a indústria. Não

há detalhamento sobre a utilização da matéria-prima; a título de exemplo, não existe especificamente nenhuma informação disponível sobre a quantidade de farinha que é utilizada para produzir carnes processadas tais como empanados de frango, nem existe especificação de produto utilizado como matéria-prima de outro produto final. Em termos monetários, o que pode ser calculado é a quantidade de trigo que foi utilizada pela indústria alimentícia como um todo para gerar a sua produção. Com base nos números agregados é possível ver que para cada R\$ 1 milhão em produção, a indústria de produtos alimentícios comprou R\$ 0,45 milhão em produtos agrícolas. Levando em consideração que parte dessas matérias-primas veio do exterior, estima-se que R\$ 0,43 milhão foram utilizados em compras de matéria-prima dos produtores nacionais para cada R\$ 1 milhão na produção industrial. Visto que as compras do governo de produtores nacionais somaram R\$ 7,8 bilhões, estima-se que as compras públicas institucionais diretas da agricultura foi de R\$ 3,4 bilhões em 2009, utilizando percentuais de importação de produtos específicos.

Somando as compras diretas e indiretas, as compras públicas de produtores agrícolas nacionais (isso inclui todos os agricultores) nos níveis federal, estadual e municipal do governo brasileiro para 2009, tendo como base as Contas Nacionais, é estimado em R\$ 4,1 bilhões. Essas estimativas não incluem os multiplicadores de demanda agregada, já que o foco são as compras intermediárias

de matéria-prima. Essas estimativas incluem o frete e as perdas da margem de varejo que os produtores sofreram para vender seus produtos diretamente para governo ou, indiretamente, através das vendas de matéria-prima para a indústria alimentícia.

Utilizando dados mais detalhados, a tabela 9 apresenta a produção total agrícola e de alimentos para o período entre 2003 e 2009, cujos dados estão disponíveis, bem como as estimativas de compras totais de produtos agrícolas pelo governo, tanto diretas quanto indiretas. Além disso, o percentual de produção agrícola doméstica que corresponde à demanda direta e indireta do governo, seja vendida direta ou indiretamente para o governo, foi calculado como matéria-prima para a produção da indústria alimentícia que é comprada pelo governo. O percentual aumentou de 1,18% (2003) e 1,15% (2004) para 1,33% em 2005 e desde então tem flutuado em torno de 1,3%.

TABELA 09: Produção agrícola e compras institucionais (diretas e indiretas) totais

Ano	Compras Agrícolas Domésticas Totais	Produção Agrícola Doméstica Total	%
2003	2.286,5	194.432,3	1,18%
2004	2.471,8	214.523,7	1.15%
2005	2.766,6	207.947,5	1.33%
2006	2.920,9	213.151,8	1.37%
2007	3.387,7	244.915,0	1.38%
2008	4.048,8	305.367,3	1.33%
2009	4.109,6	301.049,1	1.37%

Fonte: estimativas do autor com base nas Contas Nacionais do IBGE

A tabela 9 mostra que as compras indiretas são muito mais altas do que as compras diretas, ou seja, o governo gasta mais de cinco vezes mais recursos em alimentos processados (incluindo o processamento básico,

como o descascamento do arroz) do que em alimentos não processados. A tabela 10 mostra as compras institucionais totais de produtos alimentícios e produção. Aqui, as compras do governo são apenas compras

diretas. O percentual das compras institucionais para a indústria alimentícia tem aumentado ao longo do tempo. Existe uma variação de nível entre 2003-2004 (1,30-1,34%, respectivamente) e 2005 em diante (cerca de 1,5%).

TABELA 10: Produção da indústria alimentícia e compras institucionais totais

Ano	Total da Compra de Alimentos	Total da Produção Doméstica de Alimentos	%
2003	3.970,60	292.568,32	1.36%
2004	4.365,08	335.466,09	1.30%
2005	5.226,21	355.324,42	1.47%
2006	5.745,21	377.927,82	1.52%
2007	6.367,03	420.073,68	1.52%
2008	7.322,72	492.849,66	1.49%
2009	7.808,69	524.846,67	1.49%

Fonte: estimativas do autor com base nas Contas Nacionais do IBGE

É importante ressaltar que não se deve somar a compra pública institucional das indústrias alimentícia e agrícola (tabelas 9 e 10, respectivamente). As estimativas agrícolas incluem o conteúdo dos produtos alimentícios adquiridos. Somar os percentuais entre as tabelas levaria a uma contagem duplicada (por exemplo grãos de soja utilizados e o valor total para o óleo de soja).

Estimativas diretas e indiretas desagregadas são apresentadas na tabela 11. É possível ver que uma grande parte das compras nacionais junto a agricultores é na verdade composta por compras indiretas. As compras indiretas são cerca de seis vezes mais altas do que as compras diretas. Isso é esperado, visto que as compras diretas de produtos agrícolas excluem os alimentos processados - até mesmo processamentos muito simples -, como abate

e descascamento. A tabela 11 também informa que as compras da indústria alimentícia geram demanda para o setor agrícola em uma proporção de 50% a 40%; ou seja para cada R\$ 1 milhão em compras de alimentos, a demanda por matéria-prima agrícola é de cerca de R\$ 0,4 a R\$ 0,5 milhão. O número varia ao longo do tempo devido a mudanças no perfil da demanda por produtos alimentícios e mudanças tecnológicas.

**TABELA 11:** Produção da indústria alimentícia e o total de compras institucionais (em milhões de reais, valores nominais)

Ano	Compras domésticas diretas da indústria alimentícia	Compras domésticas diretas dos agricultores	Compras domésticas indiretas dos agricultores	Total de compras domésticas dos agricultores
	(A)	(B)	(C)	(B) + (C)
2003	3.970,6	295,8	1.990,7	2.286,5
2004	4.365,1	330,2	2.141,6	2.471,8
2005	5.226,2	389,6	2.377,1	2.766,6
2006	5.745,2	438,5	2.482,4	2.920,9
2007	6.367,0	498,9	2.888,8	3.387,7
2008	7.322,7	589,9	3.458,9	4.048,8
2009	7.808,7	650,3	3.459,2	4.109,6

Fonte: estimativas do autor com base nas Contas Nacionais do IBGE

Os números das tabelas 9-11 podem ser divididos em serviços do governo, especificamente educação, saúde e outros (exército, cadeias, etc.). As tabelas 12 e 13 apresentam a divisão das compras de agricultores e da indústria alimentícia, respectivamente.

Foi observado um aumento contínuo das despesas da educação em detrimento de outros serviços do governo, como a principal fonte de demanda do setor público. Para o setor agrícola houve um aumento de 30% em 2003 para 53% em 2009 e para a indústria alimentícia de 23%

para 44%. A compra agrícola para serviços de saúde também aumentou, mas ela representa apenas uma fração menor das despesas totais, chegando a apenas 7% em 2009 para a agricultura e 9% para a indústria alimentícia.

TABELA 12: Compras institucionais diretas de agricultores pelo serviço público (em milhões de reais, valores nominais, ou percentuais)

Ano	Compras domésticas diretas de agricultores	Compras domésticas diretas de agricultores para Educação	Compras domésticas diretas de agricultores para Saúde	Compras domésticas diretas de agricultores para Outros
2003	295,8	30%	5%	65%
2004	330,2	30%	6%	64%
2005	389,6	31%	6%	63%
2006	438,5	34%	5%	61%
2007	498,9	42%	6%	51%
2008	589,9	42%	6%	52%
2009	650,3	53%	7%	40%

Fonte: estimativas do autor com base nas Contas Nacionais do IBGE

TABELA 13: Compras institucionais diretas de alimento pelo serviço público (em milhões de reais, valores nominais, ou percentuais)

Ano	Compras domésticas diretas de alimentos da indústria alimentícia	Compras domésticas diretas de alimentos para Educação	Compras domésticas diretas de alimentos para Saúde	Compras domésticas diretas de alimentos para Outros
2003	3.970,6	22%	7%	70%
2004	4.365,1	24%	7%	69%
2005	5.226,2	23%	7%	70%
2006	5.745,2	26%	6%	67%
2007	6.367,0	33%	8%	59%
2008	7.322,7	34%	8%	58%
2009	7.808,7	44%	9%	47%

Fonte: estimativas do autor com base nas Contas Nacionais do IBGE



As estimativas totais de produção da indústria agrícola e alimentícia para o período 2011-2013 foram extrapoladas a partir dos números de 2009, referentes aos índices nominais de produção calculados a partir das estimativas de produção do setor agrícola e da indústria alimentícia do IBGE. Isso foi feito com base, respectivamente, no crescimento do PIB medido pelas Contas Nacionais trimestrais para o setor agrícola e no indicador de produção real mensal para a

indústria alimentícia, como na Pesquisa Industrial Mensal (PIM). Infelizmente, as Contas Nacionais trimestrais não apresentam estimativas para o setor industrial, e por consequência não apresenta para indústria alimentícia. Sendo assim, é utilizado o indicador de produção real mensal para a indústria alimentícia do PIM. Todos os números neste trabalho são apresentados em valores nominais e atuais, o que significa que o indicador de produção real da indústria alimentícia está inflacionado

com base na evolução de preços da indústria alimentícia do Índice de Preços ao Produtor (IPP) do IBGE. Esses são utilizados para construir um índice nominal (valores atuais) de produção para 2009-2013 e extrapolar os dados de 2009 (das tabelas 9 e 10) para 2010-2013. As estimativas da produção agrícola nacional total e da produção de alimentos nacional total são apresentadas na tabela 14, completando as séries mostradas na tabela 9.

**TABELA 14:** Potencial de compra para a compra institucional do Pnae de agricultores familiares caso os 30% exigidos pela lei fossem alcançados (em milhões), 2011-2013

Ano	Produção Doméstica Agrícola Total	Produção Doméstica de Alimentos Total
2003	194.432,3	292.568,3
2004	214.523,7	335.466,1
2005	207.947,5	355.324,4
2006	213.151,8	377.927,8
2007	244.915,0	420.073,7
2008	305.367,3	492.849,7
2009	301.049,1	524.846,7
2010	327.750,1	664.926,6
2011	368.869,8	685.665,8
2012	379.369,4	778.470,6
2013	449.172,0	836.599,0

Nota: Estimativas de produção 2010-2013 a partir do crescimento do índice agregado  
Fonte: estimativas do autor com base nas Contas Nacionais do IBGE

A tabela 15 fornece estimativas das compras públicas institucionais para 2009-2013 utilizando as informações das tabelas anteriores. Em 2013, as compras do governo federal,

estados e municípios estimadas para todos os usos alcançaram quase R\$ 6 bilhões da indústria agrícola e R\$ 12,5 bilhões da indústria alimentícia. Isso correspondeu a 1,37% da produção total

agrícola e a 1,49% da produção total da indústria alimentícia.

TABELA 15: Estimativas de compra institucional agrícola e de alimentos (Valores nominais em milhões de reais, e dólares americanos PPC)

Ano	Total de compras agrícolas		Total de compras de alimentos	
	BRL Nominal	USD PPC	BRL Nominal	USD PPC
2003	2.286,5	2.345,7	3.970,6	4.073,4
2004	2.471,8	2.389,3	4.365,1	4.219,3
2005	2.766,6	2.545,7	5.226,2	4.809,0
2006	2.920,9	2.614,2	5.745,2	5.141,9
2007	3.387,7	2.883,3	6.367,0	5.419,0
2008	4.048,8	3.236,2	7.322,7	5.853,1
2009	4.109,6	3.155,1	7.808,7	5.995,0
2010	4.474,1	3.226,3	9.892,8	7.133,8
2011	5.035,4	3.422,9	10.201,4	6.934,7
2012	5.178,7	3.314,9	11.582,1	7.413,8
2013	6.131,6	3.718,0	12.446,9	7.547,5

Nota: 2003-2009: Tabela 09 (agrícola) e Tabela 10 (alimentos); de 2010-2013 crescimento percentual contínuo dos números da Tabela 11/12 (Agrícola - 1.37 por cento; Alimentos - 1.49 por cento com base no percentual de 2009). fator de conversão PPC, PIB, Banco Mundial, ano base: 2011.

Fonte: estimativas do autor com base nas Contas Nacionais do IBGE

As estimativas de compras podem ser divididas pelo setor de governo, se houver o desejo de manter uma divisão contínua de despesas. As despesas diretas do setor de Educação e Saúde com produtos alimentícios estão destacadas. Utilizando os números mais recentes disponíveis (2009) sobre o percentual de despesas por destino, a tabela 16 revela que as despesas do governo com produtos alimentícios e agrícolas para Educação alcançaram cerca de R\$ 6 bilhões em 2013. Esse

número é consistente com as despesas relatadas pelas agências executoras, com o orçamento anual total para 2013 da tabela 6 acima, cerca de R\$ 5,4 bilhões para aquele mesmo ano. O que as estimativas revelam é que a maior parte das despesas do Pnae é com produtos alimentícios, ou seja, produtos da indústria alimentícia. Cerca de um décimo dessas despesas é obtido diretamente de unidades agrícolas.



TABELA 16: Estimativas de compra pública institucional agrícola e de alimentos para Educação (valores nominais em milhões de reais, e dólares americanos PPC)

ANO	Compras diretas agrícolas		Compras diretas de alimentos	
	BRL Nominal	USD PPC	BRL Nominal	USD PPC
2003	87,3	89,6	899,5	922,8
2004	99,1	95,8	1.011,7	977,9
2005	119,1	109,6	1.212,0	1.115,2
2006	150,1	134,3	1.515,1	1.356,0
2007	210,7	179,3	2.127,8	1.811,0
2008	246,0	196,6	2.466,4	1.971,4
2009	345,9	265,6	3.456,7	2.653,8
2010	376,6	271,6	4.379,3	3.157,9
2011	423,8	288,1	4.515,9	3.069,8
2012	435,9	279,0	5.127,2	3.281,9
2013	516,1	312,9	5.510,0	3.341,1

Nota: 2003-2009: Tabela 12 (Educação ) e Tabela 13 (Educação); 2010-2013: Tabela 12/13 2009 percentual sobre os números da Tabela 15. Conversor da taxa de câmbio: USD PPC, Banco Mundial.

Fonte: estimativas do autor com base nas Contas Nacionais do IBGE

TABELA 17: Estimativas de compra institucional agrícola e de alimentos para Saúde (valores nominais em milhões de reais, e dólares americanos PPC)

ANO	Compras diretas agrícolas		Compras diretas de alimentos	
	BRL Nominal	USD PPC	BRL Nominal	USD PPC
2003	14,5	14,5	266,4	266,4
2004	20,3	19,3	324,7	308,8
2005	23,2	21,2	376,7	344,9
2006	22,3	19,8	364,4	323,9
2007	31,9	27,5	505,0	435,2
2008	37,7	30,6	608,1	493,3
2009	44,5	34,0	706,0	538,4
2010	48,5	34,6	894,4	637,8
2011	54,6	37,1	922,3	626,9
2012	56,1	37,0	1.047,1	690,2
2013	66,4	41,3	1.125,3	699,6

Nota: 2003-2009: Tabela 12 (Agrícola) e Tabela 13 (Alimentos); 2010-2013 Tabela 12/13 2009 percentual sobre os números da Tabela 15. fator de conversão PPC, PIB, Banco Mundial, ano base: 2011.

Fonte: estimativas do autor com base nas Contas Nacionais do IBGE



No entanto, o potencial para geração de renda de produtores agrícolas através da demanda estruturada pode ser significativa. Uma contribuição importante feita por este estudo é estimar quanto as compras de matéria-prima da indústria alimentícia demandam do setor agrícola. Assim como observado na tabela 11, as compras de alimentos gera efeitos indiretos sobre a agricultura, variando entre 40% e 50% das despesas com alimentos processados, dependendo do ano de referência. O efeito indireto da compra de alimentos por utilização (Educação e Saúde) pode ser estimado a partir da separação das diferenças extrapoladas entre as compras diretas e as compras totais,

utilizando o princípio do percentual contínuo. Enquanto a demanda estruturada direta de agricultores familiares por produtos agrícolas são estimadas em R\$ 516 milhões em 2013 no Pnae, a demanda estruturada indireta pode chegar a mais de R\$ 5 bilhões. Esses números estão detalhados na tabela 18.

TABELA 18: Estimativas da Compra Institucional Agrícola Direta e Indireta (em milhões de reais, valores nominais)

ANO	Compras domésticas diretas agrícolas	Compras domésticas indiretas agrícolas	Total de compras domésticas agrícolas
	(A)	(B)	(C)
2003	295,77	1.990,7	2.286,5
2004	330,24	2.141,6	2.471,8
2005	389,55	2.377,1	2.766,6
2006	438,49	2.482,4	2.920,9
2007	498,91	2.888,8	3.387,7
2008	589,90	3.458,9	4.048,8
2009	650,34	3.459,2	4.109,6
2010	708,02	3.766,0	4.474,1
2011	796,84	4.238,5	5.035,4
2012	819,53	4.359,2	5.178,7
2013	970,32	5.161,2	6.131,6

Fonte: estimativas do autor. 2003-2009 (Contas Nacionais); 2010-2013 veja Tabela 09 e Tabela 15 para coluna (C). O mesmo método utilizado para a coluna (A). Coluna (B) obtida com a diferença entre as colunas (A) e (C)



# Observações Finais

A experiência do Brasil com a compra pública de alimentos pode trazer luz ao debate mundial sobre as políticas de desenvolvimento rural. Esta publicação documenta a proporção da demanda estruturada do governo no Brasil e descreve a evolução do PAA e do Pnae, os programas mais importantes com recursos previstos para a compra pública de alimentos diretamente de agricultores familiares e suas organizações.

A política de compras públicas de agricultores familiares teve início em 2003, no âmbito de uma série de ações voltadas à promoção da segurança alimentar, diminuição da fome e fortalecimento dos agricultores familiares. O sucesso das políticas levou a um crescimento agrícola inclusivo sem precedentes durante toda a última década. Houve uma redução significativa da pobreza, incluindo os domicílios rurais cuja principal fonte de renda é a agricultura. Apesar da melhoria na renda média, cerca de 22,9% da população rural ainda vivia abaixo da linha da pobreza (medida como a linha superior de elegibilidade para o programa Bolsa Família) em 2013. Por outro lado, a taxa de pobreza para a população em geral era de apenas 9%.

A compra institucional de agricultores familiares ainda não atingiu seu pleno potencial, apesar do crescimento nas compras de alimentos desde 2013. No entanto, mecanismos foram adotados para impulsionar o fluxo de recursos do PAA, bem como melhorias de desempenho do Pnae, para ampliar acesso ao mercado na forma de demanda estruturada aos agricultores familiares.

A reforma do Pnae que estabeleceu um mínimo de 30% a serem gastos nas compras de alimentos de agricultores familiares é bem

recente. Em 2013, 30% dos fundos do governo federal transferidos para as agências executores totalizaram R\$ 1,16 bilhão. No entanto, menos da metade dessa quantia (R\$ 564 milhões) correspondeu a compras reais. Portanto, ainda havia recursos financeiros correspondentes a R\$ 598 milhões que poderiam ter sido gastos em compras desse setor em 2013. Mesmo se esse valor nominal estiver superestimado – visto que ele está baseado em informações relatadas pelas agências executoras – é importante considerar o fato de que a quantia disponível via Pnae para os agricultores familiares não foi totalmente utilizada para a compra de alimentos. Uma vez que as agências executoras começarem a comprar, será possível atingir a exigência de 30% determinada pela lei. A dificuldade permanece em torno do fato de que cerca de 40% das agências executores ainda não relatam qualquer compra de agricultores familiares. Estudos mais

amplos para determinar a burocracia envolvida na compra de agricultores familiares podem melhorar o desempenho das compras públicas institucionais do Pnae.

Embora o crescimento do PAA tenha sido suspenso com uma diminuição nas despesas em 2013, isso não diminui a importância da compra de alimentos pelo PAA. O programa possui um modus operandi complexo para cumprir as demandas da maioria dos agricultores familiares vulneráveis e pessoas em situação de insegurança alimentar. As compras do PAA compreendem seis modalidades diferentes, cada uma com seu próprio objetivo. A queda nas despesas do PAA demonstra que até mesmo um programa que existe há mais de dez anos pode precisar de ajustes para o seu funcionamento. O processo de compra pública de alimentos envolve diferentes mecanismos como sistemas de pagamento, processos

de entrega e fornecimento de alimentos. Ajustes para padronizar os procedimentos podem ter feito o crescimento do programa desacelerar (Ipea, 2013). Por exemplo, organizações devem fornecer recibos de pagamento para todos os agricultores beneficiários e a diversificação de produtores com um limite adicional estabelecido para as compras de organizações (cooperativas ou associações).

Algumas lições podem ser aprendidas a partir das políticas brasileiras de demanda estruturada. O número de agricultores familiares beneficiados pelo PAA e pelo Pnae pode ser modesta em comparação ao imenso número de agricultores familiares no Brasil. O cadastro de agricultores familiares inclui mais de 5 milhões de beneficiários. No entanto é possível que seja necessária a construção de um sistema de dois níveis tanto para os agricultores estabelecidos – os quais podem prover um



fornecimento contínuo de produtos – quanto para a agricultura de subsistência, que ainda precisa criar superávit.

A última sessão deste relatório destaca que o escopo da demanda estruturada para os agricultores do Brasil vai além das compras diretas de produtos agrícolas de agricultores familiares por parte do governo. Na verdade, um impacto muito maior da compra pública do governo sobre a agricultura é indireto, por meio da demanda de alimentos processados. Esse efeito indireto poderia ser maior caso os agricultores familiares, por meio de formas associativas, participassem do processamento básico de alimentos, como o descascamento de arroz e a extração e empacotamento de feijão. Uma questão importante que aparece a partir das estimativas é a necessidade de melhorar a capacidade técnica dos agricultores familiares para que eles sejam capazes

de vender para a indústria alimentícia e/ou que eles mesmos se envolvam no processamento de alimentos. Esse canal pode ser muito importante na geração de uma renda sustentável para esses agricultores por meio da agregação de valor a seus produtos e/ou outras fontes de demanda. Caso apenas agricultores de grande e médio porte possam fornecer para a indústria alimentícia, perde-se uma oportunidade significativa para a demanda estruturada alcançar os agricultores familiares.

A dispensa de licitação é uma característica chave do PAA e do Pnae. Por meio de um mecanismo recentemente adicionado ao PAA, qualquer organização do governo pode realizar a compra de alimentos utilizando a Chamada Pública, e a partir de 2016, pelo menos 30% do orçamento para alimentação dos órgãos federais devem ser utilizados para compras de alimentos da agricultura familiar. No entanto, visto que a maior

parte da compra de alimentos do governo é baseada em produtos que exigem algum tipo de processamento, um aumento de compras públicas focado nos agricultores familiares não pode ignorar meios de melhor conectá-los à indústria alimentícia ou de melhor capacitá-los para tal. Possíveis soluções para potencializar os benefícios da inclusão de agricultores familiares no processamento de alimentos é algo a ser considerado em estudos posteriores.

# Referências

Agapto, J. P., Borsatto, R.S., Esquerdo, V.F. de S. e Bergamasco, S.M.P.P. 2012. "Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Campina do Monte Alegre, Estado de São Paulo, a partir da percepção dos agricultores", *Informações Econômicas*, 42(2): 13-21.

Aranha, A. 2010. "Zero Hunger—The Brazilian Development Strategy: Economic Growth with Social Inclusion", UNSCN website, <<http://www.unscn.org/layout/modules/conferences/files/Brasile.pdf>>.

Bacha, Carlos José Caetano e Alysson Luiz Stege. 2014. "Spatial differences between family and non-family farming in Brazilian agriculture". IRIBA Working Paper n°14.

Bavaresco, Pedro & Luciana Mauro. 2013. Agricultura familiar brasileira no Programa Nacional de Alimentação Escolar: garantia de mercado aos agricultores e de segurança alimentar e nutricional aos alunos da rede pública de ensino. Mimeo. Disponível em: <[http://www.rlc.fao.org/fileadmin/templates/fondobrasil/documentos/Foro\\_expertos/Articulos/Artigo\\_Pedro\\_Bavaresco.pdf](http://www.rlc.fao.org/fileadmin/templates/fondobrasil/documentos/Foro_expertos/Articulos/Artigo_Pedro_Bavaresco.pdf)>.

Becker, Cláudio, Sacco dos Anjos, Flávio e Bezerra, Antônio Jorge Amaral. 2009. "O Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar na Segurança Alimentar e no Desenvolvimento Rural", Trabalho apresentado na Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Campo Grande, MS, July 25th-29th, 2009.

Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal; 1988.

Brasil. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Alimentação Escolar, Histórico. [Internet]. 2009. [acessado 2011 abr 19]. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-historico>>.

Brasil. Lei nº 8.913 de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar [Internet]. 1994 [acessado 2012 fev 22]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8913.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8913.htm)>.

Brasil. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Alimentação Escolar. [acessado 2011 abr 18]. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>>.

CAISAN—Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. 2011. "Plano nacional de segurança alimentar e nutricional—2012/2015", Brasília, Brasil.

Chayanov, A.V. 1986. *Theory of the Peasant Economy*, Madison: University of Wisconsin Press.

Chmielewska, Danuta e Souza, Darana. 2010. "Alternativas de Mercado para Pequenos Agricultores nas Iniciativas de Segurança Alimentar: Lições do Programa Brasileiro de Aquisição de Alimentos", UNDP-IPC Trabalho No. 64. Brasília, Brasil: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo do Programa de Desenvolvimento das Nações

Coimbra M, Meira JFP, Starling MBL. 1982. Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil. Belo Horizonte: MEC, INAE;

Conti, Irio Luiz (org.). 2010. Programa de Aquisição Alimentos, Passo Fundo: REDESAN. Del Grossi, M. E. e Graziano da Silve, J. O uso das PNADs para as áreas rurais. IPEA trabalho no. 874, 2002.

da Silva, Marcio Gomes e Silva, Sandro Pereira. 2011. "Para Além do Acesso: uma Análise da Relação entre Mercados Institucionais e Empreendimentos de Economia Solidária no Meio Rural", Mercado de Trabalho 49: 87-93.

Del Grossi, M. E. e Graziano da Silve, J. 2002. O uso das PNADs para as áreas rurais. IPEA trabalho no. 874.

Del Grossi, M.E. (2011) 'A Redução da Pobreza: De 44 Milhões para 29.6 Milhões de Pessoas' em J. Graziano da Silva, M.E. Del Grossi e C. Galvão de França (eds), O Programa Fome Zero: A Experiência Brasileira. Brasília, Brasil: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Delgado, Guilherme C., da Conceição, Júnia Cristina P.R., e de Oliveira, Jader José. 2005. "Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)", Texto para Discussão No. 1145, Brasília, Brasil: IPEA.

Desenvolvimento Social em Debate nº 5, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

do Socorro, Maria. 2013. Entrevista Pessoal, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 11 de julho de 2013.

Doretto, Moacyr e Michellon, Ednaldo. 2007. "Avaliação dos Impactos Econômicos, Sociais e Culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná, in Filho, Flávio Borges Botelho e de Carvalho, Amauri Daros. (eds.). Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos. 27 ed. Brasília: UnB / CEAM / NER, 2007, v. 7, pg. 107-138.

Dorward, Andrew, Fan, Shenngen, Kydd, Jonathan, Lofgren, Hans, Morrison, Jamie, Poulton, Colin, Rao, Neetha, Smith, Laurence, Hardwick, Tchale, Thorat, Sukhadeo, Urey, Ian e Wobst, Peter. 2004. "Institutions and Policies for Pro-Poor Agricultural Growth," Development Policy Review 22(6): 611-622.

Dorward, Andrew, Kydd, Jonathan e Poulton, Colin (eds.). 1998. Smallholder Cash Crop Production under Market Liberalisation. Oxon, U.K.: CAB International.

Escolar – Pnae. <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>

FNDE. Aquisição de produtos da Agricultura familiar para a Alimentação Escolar. <http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/116-alimentacao-escolar?download=8976:manual-agricultura>

FNDE. Resolução nº26 de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação

- Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). 2013. "Repassados R\$ 356,8 milhões para alimentação e transporte escolar", Brasília, Brasil: FNDE. Disponível online em: <[http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/itemlist/tag/PNAE%20\(Aimenta%C3%A7%C3%A3o%20Escolar\)](http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/itemlist/tag/PNAE%20(Aimenta%C3%A7%C3%A3o%20Escolar)>.
- Graziano da Silva, Jose, Belik, Walter e Takagi, Maya (eds.). 2002. Combate à fome e à Pobreza Rural. Brasília, Brasil: Instituto Cidadania
- Graziano da Silva, Jose, Del Grossi, Mauro Eduardo, e Galvão de França, Caio (eds.). 2011. O Programa Fome Zero: A Experiência Brasileira. Brasília, Brasil: Ministério do Desenvolvimento Agrário
- Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrário (IFAD) (2010). Relatório sobre Pobreza Rural 2011. Rome, IFAD, disponível online em : <<http://www.ifad.org/rpr2011/report/e/rpr2011.pdf>>.
- Leão, Marília Mendonça e Maluf, Renato S. 2012. "Políticas Públicas Efetivas e Cidadania Ativa: A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional - A experiência brasileira" Brasília, Brasil: Abrandh.
- Lucena, Érika Karla e Luiz, Jorge Mariano. 2009. "Uma Avaliação da Importância do Programa de Aquisição de Alimentos", Trabalho apresentado na Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Porto Alegre, RS, 26-30 de julho de 2009.
- Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). 2013. "Programa de Aquisição de Alimentos: 10 Anos" Brasília, Brasil: MDS.
- Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). 2013. "Programa de Aquisição de Alimentos teve investimento de R\$ 5 bilhões em 10 anos" Brasília, Brasil: MDS. Disponível online em : <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2013/julho/programa-de-aquisicao-de-alimentos-teve-investimento-de-r-5-bilhoes-em-10-anos>>.
- Momberg de Camargo, Eline Aparecida de Oliveira, Silva Gomes, Rafaela Raggio, Carolina de Meira, Bruna e Serra Borsatto, Ricardo. 2013. "Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como Instrumento de Fortalecimento de Assentamentos Rurais: o caso do assentamento 23 de Maio, Itapetininga, Estado de São Paulo", Informações Econômicas, 43(1): 18-28.
- Nehring, Ryan e McKay, Ben (2014) Sustainable Agriculture: An assessment of Brasil's family farm programmes in scaling up agroecological food production. Série de Trabalhos - Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo do Programa de Desenvolvimento das Nações
- Nehring, Ryan e McKay, Ben. 2013. "Scaling up Local Development Initiatives: Brasil's Food Acquisition Programme" UNDP-IPC Trabalho #106, Brasília, Brasil: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo do Programa de Desenvolvimento das Nações
- Otsuki, Kei. 2011. "Sustainable partnerships for a green economy: A case study of public procurement for home-grown school feeding", Fórum de Recursos Naturais 35: 213-222.

Peixinho, Albaneide Maria Lima. 2013. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2013, vol.18, n.4 [citado 2013-08-13], pp. 909-916 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 1413-8123. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232013000400002>>.

Reardon, T. e Berdegúé, J. 2002. "The rapid rise of supermarkets in Latin America: Challenges and opportunities for development", *Development Policy Review* 20: 371–88.

Sambuichi R.H. R , Ernesto Pereira Galindo, Michel Ângelo Constantino de Oliveira, Adriana Maria de Magalhães (2013) *Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*. Mimeo, Ipea.

Sanches Peraci, Adoniram e Alceu, Gilson Bittencourt. 2011. "Agricultura Familiar e Programas de Garantia de Preços no Brasil: O Programa de Aquisição de Alimentos(PAA)" em Graziano da Silva, Jose, Del Grossi, Mauro Eduardo, e Galvão de França, Caio (eds.). 2011. *O Programa Fome Zero: A Experiência Brasileira*. Brasília, Brasil: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Saraiva, Elisa Braga et al . 2013. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, abr. 2013 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232013000400004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400004&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 13 ago. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232013000400004>>.

Schmitz BAS, Heyde MEDV, Cintra IP, Franceschini S, Taddei JAC, Sigulem D. Políticas e Programas Governamentais de Alimentação e Nutrição no Brasil e sua Involução. *Cad Nutr* 1997; 13:39-54.

Sparovek, G, Ludwig, A. E. P., Maule, R. F. 2007. "Estudo Comparativo das Diferentes Modalidades do PAA – Região Nordeste", *Revista Cadernos de Estudos*.

Turpin, M. E. 2009. *A Alimentação Escolar como Fator de Desenvolvimento Local por meio do Apoio aos Agricultores Familiares. Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, 16(2):20-42.

Nações Unidas (2003) *Contas Nacionais: Uma Introdução Prática. Manual de Contabilidade Nacional. Studies in Methods Series F, No.85*. Disponível em [http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/seriesF\\_85.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/seriesF_85.pdf)

Vaitsman, Jeni e Paes-Souza, Rômulo. 2007. *Avaliação das Políticas e Programas do MDS – Resultados*, Brasília, Brasil: MDS-SAGI.

Vasconcelos FAG. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Rev Nutr* 2005; 18(Supl. 4): 439-457.

Vogt, Silmara Patricia Cassol e Souza, Renato Santos de. 2009. "Mercados Institucionais Locais como Instrumento de Fortalecimento da Agricultura Familiar: uma Análise do Programa de Aquisição de Alimentos na Região Celeiro, RS", Trabalho apresentado na Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Porto Alegre, RS, 26 a 30 de julho de 2009.

Banco Mundial. 2007. Relatório do Desenvolvimento Mundial 2008: Agricultura para Desenvolvimento. Washington DC: The World Bank.

Embrapa Documento 146 Variação Geográfica do Tamanho dos Módulos Fiscais no Brasil. Sete Lagoas, MG: Embrapa Milho e Sorgo, 2012 disponível em <<http://aiba.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Varia%C3%A7%C3%A3o-Geogr%C3%A1fica-do-Tamanho-dos-Modulos-Fiscais-no-Brasil-Embrapa.pdf>>.

IPEA Desenvolvimento Rural no Boletim de Políticas sociais: acompanhamento e análise, no. 23. Brasília: Ipea, 2015.

CETEA/ITAL: 1998, 'Os números do desperdício de alimentos', CEMPRE Informa (São Paulo) No. 39, 3 p. In Fehr, M e D.C. Romão. Cálculo das Perdas de Frutas, Verduras e Legumes em Brasília Estudo de Caso Meio-ambiente, Desenvolvimento e Sustentabilidade 3: 253–263, 2001.

MDS SESAN GGPAA RESOLUÇÃO Nº 68, DE 2 DE SETEMBRO DE 2014. Regulamenta a modalidade Aquisição de Sementes, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos -PAA, e estabelece as normas que a regem.

MDS SESAN GGPAA RESOLUÇÃO Nº 59, DE 10 DE JULHO DE 2013 Estabelece as normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, e dá outras providências.

Brasil DECRETO Nº 8.293, DE 12 DE AGOSTO DE 2014 (Publicado no DOU de 13/08/2014) Altera o Decreto no 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos.

CONSEA, FAO IICA. Construindo o sistema e a política nacional de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira. FAO: Brasília, 2009 disponível em <[https://www.fao.org.br/download/Seguranca\\_Alimentar\\_Ingles.pdf](https://www.fao.org.br/download/Seguranca_Alimentar_Ingles.pdf)>

PLANALTO Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014 terá 39 bilhões <http://blog.planalto.gov.br/ao-vivo-plano-safra-da-agricultura-familiar-20132014-tera-r-39-bilhoes/>

MDA Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014. Brasília, 2013.

MAPA Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014 Brasília, 2013.

#### FONTES DE DADOS

IBGE – Banco de Dados Sidra (<http://www.sidra.ibge.gov.br/>): Tabela 3104 - Índice de Preços ao Produtor, por tipo de índice e indústria de transformação e atividades.

IBGE – Banco de Dados Sidra (<http://www.sidra.ibge.gov.br/>): Tabela 3653 - Produção Física Industrial, por seções e atividades industriais. (Pesquisa Industrial Mensal)

IBGE – Banco de Dados Sidra (<http://www.sidra.ibge.gov.br/>): Tabela 1846 - Valores a preços correntes. (Contas Nacionais Trimestrais)

IBGE – Contas Nacionais, Tabela de Recursos e Usos, 2003-2009.

MDS – DADOS SAGI PAA ([http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi\\_paa\\_geral/pg\\_principal.php?url=abertura](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura))

FNDE - DADOS DESPESAS Pnae

# Lista de Siglas

Anvisa- Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CadUnico- Cadastro Único para Programas Sociais

CAE- Conselho de Alimentação Escolar

CDS- Compra com Doação Simultânea

Conab - Companhia Nacional de Abastecimento

CONSEA- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

DAP- Declaração de Aptidão ao Pronaf

EJA- Educação de Jovens e Adultos

FNDE- Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação

FUNAI- Fundação Nacional do Índio

GGPAA- Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MAPA- Ministério da Agricultura e Abastecimento

MDA- Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC- Ministério da Educação

PAA- Programa de Aquisição de Alimentos

PNAD- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

Pnae - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNCF- Programa de Crédito Fundiário

PNRA- Programa Nacional de Reforma Agrária

Pronaf- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SISAN- Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Suasa- Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária



# Anexo

Foram apresentadas as estimativas tanto para as compras diretas quanto para as compras indiretas de alimentos do governo com base nas Contas Nacionais do Brasil. Para determinar as compras relacionadas a produtos agrícolas, consideraram-se as compras diretas como aquelas compras dos seguintes setores: 'Educação Pública', 'Saúde Pública' ou 'Serviços do Governo'. Compras indiretas são compras monetárias de produtos alimentares industrializados (carne bovina, carne de aves, hambúrgueres bovinos, arroz branco, farinha de trigo ou outros tipos de farinha) que reverterem para a agricultura. Enquanto as compras diretas são medidas diretamente, as compras indiretas são estimadas.

As fontes básicas deste trabalho são as Contas Nacionais publicadas pelo IBGE, baseadas no sistema das Nações Unidas de 1993 (veja por exemplo, UN, 2003). Foram utilizados os dados de produto/atividade das Tabelas de Recursos e Usos – TRU.

As tabelas TRU apresentam informações dos recursos totais por lista de produto - como a produção total de semente de soja, a produção total de óleo de soja - com os preços base e ao consumidor. Os recursos totais são apresentados pela fonte da indústria (produção agrícola e pesca; agropecuária; indústria alimentícia) para a produção doméstica e importação.

A utilização de cada produto é dividida em consumo intermediário (quando um produto é utilizado como matéria-prima para a produção do setor) e demanda final (consumo familiar ou governamental, investimento ou exportação).

Com base nos 56 tipos de indústria, as estimativas incluem indústrias 0101 (Produção Agrícola e Silvicultura), 0102 (Agropecuária e Pesca) referida como "agricultura", e indústria 0301 (Indústria de Alimentos e Bebidas). Esses setores fornecem alimentos ou utilizam a produção agrícola como matérias-primas (como grãos de soja para a produção do óleo de soja). Os números das 'Compras Governamentais' estão baseados nas indústrias 1201 (Educação Pública), 1202 (Saúde Pública) e 1203 (Administração Pública e Segurança Pública), bem como o consumo final pelo governo.

Os produtos incluídos nas estimativas são aqueles da 'agricultura' (0101xx, 0102xx), excluindo as folhas de tabaco (010108), e aqueles da indústria de alimentos e do processamento e abate animal (0301xx), incluindo as bebidas (alcoólicas e não alcoólicas), tratadas como 'indústria alimentícia'. Os produtos de tabaco (030201) estão excluídos. Dois comentários são exigidos nesse momento. Primeiro, as compras de alimento do governo e produtos para as escolas, revenda ou estoque são classificadas como consumo intermediário do governo. A demanda final do governo por produtos não é uma classificação usual, visto que não se trata do consumo de alface pelo governo, mas de sua utilização para fornecer os seus serviços (por exemplo, alimentação escolar). Até mesmo produtos adquiridos para suprir os estoques dos restaurantes subsidiados pelo governo seriam classificados como matérias-primas intermediárias. Segundo, as compras da produção agrícola e pecuária significam aquisição de produtos como arroz não processado e cabeça de gado. Quando a carne bovina é adquirida por meio de compras públicas para escolas, ela já foi processada pela indústria alimentícia (abatedouros).

Assim as compras diretas do setor agrícola ficam limitadas as frutas, verduras e legumes frescos.

O trabalho foi iniciado com a soma das compras do governo da produção da indústria agrícola e alimentícia

$$DGP = \sum_i \sum_j S_i S_j CI_{ij} + \sum_i S_i G_i \quad (1)$$

onde  $i = \{0101xx, 0102xx, 0301xx\}$  é uma lista de produtos, excluindo as folhas de tabaco,  $j = \{1201, 1202, 1203\}$  é uma lista de indústrias, e  $G$  é a demanda final pelo governo. Nós chamamos isso de 'Compras Diretas do Governo' (DGP).

No entanto, algumas dessas compras podem ter sido de produtos importados. A TRU não discrimina a utilização de matéria-prima intermediária com base na origem, doméstica ou internacional. Utilizou-se uma hipótese percentual contínua, amplamente utilizada ao construir matrizes de matéria-prima-produção a partir dos dados da TRU. Especificamente, presumiu-se que o governo compra a produção dos agricultores familiares e da indústria alimentícia na mesma proporção dos recursos domésticos agregados em relação aos recursos totais.

Seja  $m_i$  como o percentual de importações nos recursos totais de um produto específico ('produto por percentual de produto'). Então  $(1 - m_i)$  é o percentual da produção doméstica nos recursos totais do produto  $i$ . A primeira estimativa são as Compras Domésticas Diretas do Governo de Produtos.

$$DDGP = \sum_i \sum_j S_i S_j CI_{ij}(1 - m_i) + \sum_i S_i G_i(1 - m_i) \quad (2)$$

Como alternativa, foi utilizado o percentual médio de importação com base em todos os produtos 010xxx e 0301xx e aplicamos esse percentual ao DGP calculado em (1).

Além dessas compras, deve-se observar que a produção da indústria alimentícia a partir das compras públicas do governo na verdade revertem para os agricultores, visto que as matérias-primas devem ser adquiridas deste setor.

Calculou-se a extensão da compra institucional que reverte para a agricultura utilizando as exigências contínuas de matéria prima da produção da indústria alimentícia de produtos agrícolas. Por exemplo, calculou-se que  $a_{ifood} = CI_{ifood} / Y_{food}$  onde  $Y_{food}$  é a produção total da indústria alimentícia. O coeficiente técnico  $a_{ifood}$  indica qual é a exigência para a matéria-prima  $i$  para gerar uma unidade R\$ 1 de produção da indústria alimentícia. Portanto, se R\$ 2 de produção da indústria alimentícia são de compras do governo, estimou-se na produção do produto agrícola  $i$  induzida pela compra do governo como R\$ 2 \*  $a_{ifood}$ . O coeficiente técnico é ajustado para o percentual de importação na produção do produto  $i$ , ou seja, nosso  $CI_{ifood}$  é multiplicado pelo percentual importado como acima, portanto  $\tilde{a}_{ifood} = CI_{ifood}(1 - m_i) / Y_{food}$ .

$$DIGP = \sum_i S_i \tilde{a}_{ifood} DDGP_{food} \quad (3)$$

onde  $DDGP_{food}$  é compra doméstica direta do governo da produção da indústria alimentícia, mais especificamente, o resultado da equação (2) quando limitada aos produtos alimentícios (ou seja, produtos classificados como 0301xx).





**WFP**



**wfp.org**

[wfp.org/centre-of-excellence-hunger](https://wfp.org/centre-of-excellence-hunger)

[facebook.com/WFPCEAHBrazil](https://facebook.com/WFPCEAHBrazil)

[@WFP\\_CEAHBrazil](https://twitter.com/WFP_CEAHBrazil)